

# LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

**Pedro Antonio Amores Bonilla**

IES Victoria Kent (Elche)

[jaas3339@gmail.com](mailto:jaas3339@gmail.com)

## RESUMEN:

Este artículo es una especie de Estado de la cuestión sobre la estructura territorial del Estado español, tal y como está reflejada en la Constitución de 1978. Aborda, de forma descriptiva, pero también analítica, los elementos que constituyen nuestra actual estructura territorial, utilizando como fuente básica el estudio del articulado del texto constitucional.

Para abordar este tema, en primer lugar hemos descrito las dificultades que ha tenido el Estado español para definirse a lo largo de su historia constitucional, toda vez que se trata de una organización política que incluye a diferentes sentimientos nacionalistas centrípetos, así como sentimientos centrífugos.

En segundo lugar, hemos descrito, de forma más o menos rigurosa, los elementos que afectan al ordenamiento constitucional en el texto de 1978.

Es importante, por tanto, desarrollar una exposición sincrónica del modelo territorial, pero sin dejar de lado la perspectiva diacrónica para así poder aprehender, en mayor o menor medida, la dimensión de este problema histórico, jurídico y político.

**PALABRAS CLAVE:** autonomía, soberanía, monarquía, poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, estatuto de autonomía, poder local.

## ABSTRACT:

That article is a sort of a State of the Question about the territorial structure of the Spanish State, in the way in which it has been defined in the Constitution of 1978. It tackles, in a descriptive way, but also, in an analytic way, the elements that form the actual territorial structure, using as a basic fountain, the study of the articles of the constitutional text.

In order to tackle this topic, in the first place we have made a description of the huge difficulties the Spanish State has had to define, through its constitutional history, because it has been a political organisation which has included different centripetal feelings, and also centrifugal feelings.

Secondly, we have described, in a more or less rigorous way, of the elements that affect the structure of the Spanish State, in the constitutional text.

Thus, it's important to develop a synchronous exposition of the territorial pattern, but without letting out the diachronic perspective so that we can grasp the correct dimension of this historical, juridical and political problem

**KEY WORDS:** autonomy, sovereignty, monarchy, legislative power, executive power, autonomy law, local power.

A la hora de analizar, describir y ofrecer una síntesis somera de la evolución de la estructura territorial del Estado español, inevitablemente nos encontramos con el problema ideológico. Es decir, dependiendo de si se parte de una concepción centralista, o de una concepción más *federalizante*, el Estado español, por ejemplo, habrá tardado dos siglos en constituirse, o muchos más.

También en este concepto influyen las premisas filosóficas de partida. Por tanto, si se parte del *derecho natural* circunscrito no sólo a las personas, sino a las *naciones*, el Estado español sería la simple normativización de una realidad anterior, *España*, que es previa a todo ordenamiento constitucional.

No obstante, desde esta misma premisa, los *nacionalismos periféricos* también consideran que sus *naciones* son anteriores a la normativización constitucional, que es la que aquí se trata de reflejar. Y, además, una normativización que ha *amputado* muchos de sus *derechos*, como el de *autodeterminación*.

Desde una perspectiva más *ilustrada*, más procedente del *derecho positivo* o derecho que procede de la normativización, y no de la costumbre o del sentimiento, estaría esa corriente que aborda el problema desde una perspectiva objetiva. Es decir, no existe ninguna entidad jurídica, o política, o simplemente administrativa hasta que no el legislador no desarrolle su labor en ese sentido.

Sea como fuere, la cuestión es que, a lo largo de estas páginas, lo que encontraremos será un intento de resumir, y explicar, los hechos que han desembocado en el *Estado de las Autonomías*, siempre dentro de la *norma*, es decir, dentro del *derecho positivo*, y no del *derecho natural*.

No será una tarea fácil, pero, en la medida de lo posible, trataremos de dejar las cuestiones ideológicas aparte.

## I- PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### I-A- EVOLUCIÓN EN LA FORMA TERRITORIAL DEL ESTADO A LO LARGO DEL CONSTITUCIONALISMO ANTERIOR. BREVES APUNTES

#### *a- Los inicios de la contemporaneidad. Breves apuntes.*

El Estado español ha tardado unos dos siglos en configurarse tal y como hoy lo conocemos. Ha sido una ardua labor, que generó sus conflictos ya en 1812, cuando los constituyentes de las Cortes de Cádiz decidieron articular un sistema centralista, inspirado en el sistema francés que coexistía con él (el ordenamiento del *Estatuto de Bayona*), y que, en la práctica, eliminaba las foralidades (BAHAMONDE, y MARTÍNEZ, 1994: 48).<sup>1</sup>

Ya desde el siglo XVII, con el *valimiento* del Conde-Duque de Olivares, los territorios de la Corona de Aragón defendieron con uñas y dientes su especificidad y sus privilegios. Con la sucesión sin descendencia directa del último de los Habsburgo, Carlos II (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998: 331-339) y el ascenso al trono de la Monarquía Hispánica de Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia, después de una dura guerra civil e internacional, se implantaron los *Decretos de Nueva Planta*, que, en lo esencial, implicaban una relativa homogeneización de las leyes y fueros de la Monarquía Hispánica utilizando como modelo el sistema castellano. Evidentemente, este impulso centralista del siglo XVIII generó importantes tensiones protagonizadas por los partidarios del modelo habsbúrgico, mucho más respetuoso con las particularidades jurídicas y culturales de los territorios periféricos, es decir, de las *Provincias Exentas* y de la antigua Corona de Aragón.

Con el andar de los años, y a raíz de la invasión del territorio español por las tropas de Napoleón Bonaparte, en 1808, la asunción de la soberanía por las Cortes de Cádiz generó un debate sobre el modelo de estructura del Estado. Como los diputados mayoritarios eran los liberales, para los que no debían existir privilegios de ningún tipo, ni de carácter económico ni social, ni de naturaleza territorial, se eliminaron los fueros y privilegios de las Provincias Exentas, que los habían mantenido pese a los citados Decretos de Nueva Planta (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998: 363-367).

---

<sup>1</sup> Mediante circunscripciones territoriales como las *prefecturas* y *subprefecturas*, etc. El objetivo de la creación de estas entidades territoriales fue centralizar el Estado, en la línea de las ideas ilustradas de homogeneizar el derecho territorial.

Desde el punto de vista de los *nacionalismos periféricos*, esta división es artificial y responde al intento del poder *españolista* de centralizar el territorio.

En 1833, siguiendo los postulados de los liberales, Javier de Burgos distribuyó el territorio español en provincias, según el modelo de los liberales de Cádiz (concretamente Felipe Bauzá), y del sistema en prefecturas y subprefecturas de la monarquía de José I. El modelo de Javier de Burgos pervivió durante todo el reinado de Isabel II, así como durante el Sexenio Democrático (pese a que, durante la I República se plantearon modelos más o menos federalistas), durante la Restauración, a lo largo de la II República y a lo largo del régimen del general Franco.

No obstante, cabe destacar que, en la segunda experiencia republicana, aunque el sistema provincial racionalizador y *homogeneizador* fue el que se utilizó, la Constitución de 1931 contemplaba la posibilidad de crear organizaciones supraprovinciales de carácter político, las *regiones autónomas*. Estas entidades trataban de satisfacer las reivindicaciones de los territorios con particularidades culturales propias, pero sin erosionar la soberanía, que en definitiva residía en la única nación posible, la española.

#### *b- El sistema isabelino*

Más adelante, el texto de 1837 generó un sistema en el que, en principio, se eliminaban los privilegios forales que había repuesto Fernando VII, ya que un decreto eliminaba las Diputaciones vascas y, de esta forma, convertía el antiguo *Reyno de Navarra* en una provincia más. No obstante, el *Convenio de Vergara*, en principio, iba a alterar esta ordenación territorial, ya que una Ley de 1839 confirmaba los fueros vasconavarros (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998). Dos años más tarde, el progresista Espartero iba a tratar de reimplantar lo que definió como *unidad constitucional*, que debía *quedar salva*. En esta línea, un nuevo decreto implantaba las aduanas en la costa y restauraba el régimen provincial, y la *Ley paccionada de Navarra* (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998: 449) suprimía las Cortes y las Diputaciones nobiliarias, así como el Consejo. El centralismo liberal se reimponía.

Con el *Estado doctrinario* del texto de 1845 el centralismo iba a ser aún más fuerte si cabe. Los ayuntamientos dejaban de estar elegidos por los naturales del lugar, para pasar a estar definidos por las instituciones centrales, siguiendo la propuesta de la Ley de régimen local de 1840, mediante el texto legislativo de 1845 (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994).

Además, junto con las diputaciones provinciales se implantaban unos *Consejos provinciales* que iban a constituir un contrapeso de la ya muy limitada autonomía local y municipal (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994).

En esta línea se implantó un nuevo cuerpo de seguridad, la Guardia Civil, que, de la misma forma, reforzaba el centralismo del sistema, de la misma manera que el *Plan Pidal* de educación de 1845, que recogía, en los rasgos más esenciales, el centralismo del *Plan General de Instrucción Pública* de 1836. Este ordenamiento iba a continuar vigente durante todo el período isabelino, e incluso más definido, con la *Ley Moyano* de 1857 (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994: 304, 326, 336), también de educación, que desarrollaba lo iniciado en 1836 y 1845.

Al hilo del fracaso del *Bienio Progresista*, burdo intento de restaurar la versión más *progresista* del liberalismo, se empezó a desarrollar un *federalismo* primigenio que, pese a no disponer de una amplia difusión, influyó sobremanera en los ambientes intelectuales de algún sector de la burguesía descontenta con el modelo doctrinario y centralista. Era el caso de Garrido, o de Pi i Margall. Pero poco logró este proyecto, como ya hemos comentado.

### c- Los ensayos democráticos.

Los primeros ensayos democráticos tuvieron lugar tras la *Revolución Gloriosa* de 1868<sup>2</sup>. Una Revolución que, a diferencia de la de 1854, generó una alteración profunda (relativamente) de las estructuras políticas del país, dando paso a un período en el que iban a ensayar diferentes formas y proyectos democráticos. Estos proyectos democráticos trataron, en diferentes niveles, de aplicar la *soberanía nacional* en mayor o menor medida<sup>3</sup>. Y uno de los ámbitos o niveles fue la organización territorial del Estado español.

---

<sup>2</sup> Si exceptuamos el sistema de 1812, o el de 1856. En este aspecto, sin embargo, debemos comentar que utilizamos el concepto *democracia* incluyendo en él los sistemas políticos tanto republicanos como monárquicos, siempre y cuando reúnan algunos elementos que consideramos esenciales, como una parte dogmática en la que se contenga una declaración de derechos individuales y libertades públicas más o menos extensa, y con garantías; una separación de poderes nítida; un sufragio universal; un poder de la Corona (si hablamos de una monarquía) limitado y con un derecho de veto inexistente o restringido; una homogeneización de los derechos tanto individuales como territoriales; una limitación del papel y de las jurisdicciones de lo que consideramos como residuos del Antiguo Régimen, como la Iglesia como institución con derecho propio, o el Ejército, etc.

<sup>3</sup> Con muchos matices. Recordemos, por ejemplo, las dificultades que tuvo que soportar Amadeo I, quien por su parte, en virtud de la Ley electoral de 1870 pudo, pese a lo manifestado en el texto constitucional de 1869, *adulterar* los procesos electorales al establecerse la circunscripción uninominal como la base para distribuir los diputados, y no la provincia.

Los detentadores del poder después de aquellos hechos revolucionarios consiguieron promulgar un texto constitucional que recogía gran parte del ideario de 1812: el de 1869. En él, las Cortes Constituyentes recogieron, en esencia, las aspiraciones del liberalismo democrático que, a nivel constitucional, se inició en el texto de 1812.

Respecto al ordenamiento territorial del Estado español, la base del sistema sería el mantenimiento de una filosofía centralista en esencia, pese a que permitiera una importante autonomía administrativa<sup>4</sup>. La *nación* sería una, y, por tanto, la *soberanía*<sup>5</sup>. Todas las medidas ulteriores serían una aplicación o concreción de este concepto.

Con este nuevo ordenamiento se restauraba la elección, en este caso mediante el sufragio universal, de los Ayuntamientos y Diputaciones (leyes de régimen municipal y provincial de 1870). Se abandonaba, por tanto, la legislación doctrinaria consistente en designar, desde el poder central, a las instituciones locales y provinciales. Además, la nueva Carta Magna preveía un Senado que, de alguna manera, podía considerarse como una *cámara de representación territorial*, lo cual podría interpretarse como un avance en lo que a descentralización, dentro de los cauces del liberalismo, se entendía. Cada provincia enviaría cuatro senadores a esta segunda cámara, con el objetivo de nivelar los posibles desequilibrios generados por el sistema estrictamente mayoritario del Congreso. No obstante, no representaba los intereses y aspiraciones de los territorios supraprovinciales que existían dentro del Estado español.

Poco tiempo duró esta experiencia y, el 11 de febrero de 1873, los diputados y senadores, ante el vacío de poder provocado por la abdicación del entonces monarca Amadeo I, se constituyeron en Asamblea Nacional y decidieron tomar las riendas de un nuevo ordenamiento constitucional, en este caso bajo la fórmula de una república. Respecto a la organización del Estado, hubo encarnizados debates entre los partidarios de un Estado unitario, como podría ser el del texto de 1869, o un sistema federal.

---

<sup>4</sup> Recordemos la forma de elección del Senado en el texto de 1869, herencia del de 1856. Se trata de un sistema de elección que convierte esta segunda cámara en una especie de *Cámara territorial*.

<sup>5</sup> Dentro de la filosofía política ilustrada, la nación es el conjunto de *ciudadanos* que, en virtud de esa naturaleza, dispone de los derechos políticos e individuales que el Estado que se organiza para gestionar la convivencia entre todos ellos. Como consecuencia, esta *nación* debe disfrutar del poder, de la soberanía.

Todo esto se establece como contrapunto al sistema contra el que la filosofía política ilustrada reaccionó, el *Antiguo Régimen*, en el que la *soberanía* o poder político máximo, era ejercida únicamente por el monarca (desde un punto de vista teórico) en virtud de su *unción divina*. A resultas de ello, los individuos que habitaban en las tierras sobre las que el monarca ejercía este poder, eran simplemente *súbditos* y por ello no sujetos políticos.

Pero es que, dentro de éstos últimos, los había defensores de un sistema federal, y defensores de un sistema unitario (en este caso, sería mediante una adaptación de la Constitución de 1869, pero en una forma republicana). Los defensores del federalismo también estaban desunidos. De esta manera, entre ellos algunos defendían la asunción de un sistema federal desde las Cortes Constituyentes, que se impondría a todo el país (por ejemplo, el proyecto de *Constitución federal* de Castelar).

Se trataría de un *federalismo organicista*, ya que los encargados de la definición de la estructura territorial del Estado no serían unos *Estados* que, en virtud de su soberanía previa, decidieran cómo construir el Estado federal, sino que, desde los órganos de ese Estado federal, se determinarían las partes que lo constituirían. Se trataba del proyecto de Salmerón y Chao (ALBACETE EZCURRA, 2006: 39-43), que no llegó a discutirse en las Cortes Constituyentes, que estaba fundamentado en la *Filosofía del Derecho* de don Francisco Giner de los Ríos, para el que el derecho positivo debía ser la base de la organización del Estado, no el *derecho natural* de las *naciones*, mucho más místico y romántico.

Otros, por su parte, preferían que debía ser la *nación* quien constituyera este estado, de forma natural y directa, a través de *pactos sinalagmáticos* entre los cantones (ALBACETE EZCURRA, 2006: 35-45). Serían éstos entidades independientes locales que, de forma libre y sin control, se irían asociando en entidades más amplias hasta constituir, *de abajo a arriba*, todo el edificio estatal del Estado español. Por ello, se trataría de un *federalismo pactista*, mucho más radical que el anterior, y que se basaría doctrinalmente en las ideas de Pi i Margall y de Fernando Garrido, que en 1855 escribió *La república democrática federal*.

Sus protagonistas fueron los miembros de la minoría intransigente o radical, que presentó también su proyecto ante las Cortes Constituyentes, pero ni siquiera llegó a discutirse. Las ideas que defendía eran la lucha frente a la unidad política y administrativa sobre la que se había construido el Estado liberal español, la consideración de que las demarcaciones provinciales de 1833 eran *divisiones arbitrarias y artificiales*, que el fundamento del Estado debía ser el respeto del derecho de soberanía previo a todo ordenamiento constitucional (una adaptación del *derecho natural individual*)...

Este modelo duró poco y, tras unos pocos meses, el conflicto carlista que había estallado, unido a la Guerra de Cuba, que se libraba desde 1868, más el conflicto cantonal (entre los que deseaban un sistema *de abajo a arriba* frente al Estado central



de Madrid, que defendía un federalismo impuesto a través de una Constitución aprobada en las Cortes Constituyentes), acabaron por dar lugar a un golpe de Estado, el pronunciamiento del general Pavía, que entró en las Cortes cuando éstas se planteaban la sustitución del derechista Castelar (quien estaba gobernando por decreto, al margen de las Cortes) por el más izquierdista Eduardo Palanca, y se prestaban a su designación. El siguiente sistema sería la *república de Serrano*, una suerte de sistema presidencialista y unitario al estilo del *macmahonismo* francés<sup>6</sup> (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994: p 602) que concluyó con el *pronunciamiento* del general Martínez Campos en Sagunto, y la restauración de los Borbones y de su sistema doctrinario y centralista.

#### *d- De nuevo el doctrinarismo: la Restauración borbónica.*

De nuevo se retomaba, con los Borbones, el problema del respeto de los fueros. Pese a la victoria isabelina de 1839-1840, y al intento centralizador de Espartero en 1841, los fueros no habían sido reprimidos del todo. De hecho, de esta manera, aún pervivía una serie de privilegios que se fortalecieron al calor de los experimentos democráticos del *Sexenio*. Estos privilegios se tratarían de limar con la victoria final de Alfonso XII contra los carlistas, y la firma del *Convenio de Amorebieta* de 1876 (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998: 510-537). Este convenio definitivamente abolía las particularidades forales (obligaba a los vizcaínos a acudir a los llamamientos a filas, y a contribuir a la Hacienda del Estado en función de sus *haberes*).

Sin embargo, Alfonso XII, para incluir en su sistema político a los últimos rescoldos del carlismo, al final optó por implantar un sistema de *conciertos económicos* en 1877, y, a nivel administrativo, concedió una cierta autonomía de las diputaciones desde 1887. Con ello, el sistema *canovista* permitía la pervivencia de ciertas particularidades administrativas, fiscales y políticas, cuando el liberalismo, en su versión doctrinaria, iba a adoptar su forma más madura y elaborada.

---

<sup>6</sup> El general Patrice de Macmahon, francés, fue el perdedor de la Batalla de Sedán, a resultas de esta derrota, Napoleón III perdió el trono y se estableció un sistema político republicano, la III República francesa. En él, en 1873, el citado general fue elegido presidente para un plazo de siete años. A consecuencia de ello, ejerció un poder presidencialista y unitario que pudo influir en algunos proyectos de la I República y, por supuesto, en el régimen del general Serrano.

En 1875 los cargos de presidente de la República y de primer Ministro, que habían estado unidos con Macmahon, se separaron.

De esta manera, en el teórico sistema centralista y doctrinario que se restauró en 1875 se fueron actualizando los privilegios fiscales a través de los *conciertos económicos* de 1878 y 1887, que fueron renovados en 1904 y 1906. Y ello, pese a que los sucesivos proyectos de mancomunidades de Maura y de Canalejas, en principio, planteaban tan sólo una cuestión de autonomía y facilidad de gestión administrativa, y, por ello, fueron muy criticadas desde los sectores catalanistas y vasquistas.

Como consecuencia de ello, los vascos y catalanes se organizaron políticamente y crearon diversas fuerzas políticas que intentaron romper el *encasillado* del que se beneficiaban las fuerzas políticas *dinásticas*. Es el caso del PNV, la ANV, o de la Lliga Regionalista y otras fuerzas más o menos nacionalistas (IZQUIERDO BALLESTER, 2006)<sup>7</sup>. No obstante, en sus líneas generales, el Estado de 1876 se remitía a la Ley municipal de 1870, que desarrollaba un cierto centralismo administrativo. Un centralismo que se desarrolló claramente en el texto legislativo de octubre de 1877 por el que el Estado se reservaba la financiación de los entes locales (VARELA ORTEGA, 2001).

Este hecho podía comportar circunstancias muy perniciosas cuando desde el Ministerio de la Gobernación, por ejemplo, se ordenaba un determinado resultado electoral, en virtud del *encasillado*, y una corporación local se resistía, el resultado era una restricción en la financiación. Esto, unido al hecho de que los ayuntamientos debían abordar, con estos *nimios* recursos, la gestión de servicios muy variados como el abastecimiento de aguas, el orden público, local, las escuelas, el alumbrado, la limpieza municipal...conllevaba la asfixia económica y la restricción de los servicios. La consecuencia política final era la obvia disminución de la autonomía y el sometimiento a los dictados del Estado central (VARELA ORTEGA, 2001).

Aún así, en 1882 hubo un proyecto de Ley de Administración Local que preveía una cierta *asociación de ayuntamientos* y unas *Juntas Regionales*, de base no representativa. Otros proyectos se desarrollaron en 1891, en 1899, en 1902 y en 1903, que no llegaron a plasmarse en leyes concretas que pudieran descentralizar algo el Estado borbónico.

Tras el *Desastre del 98*, algunos *regeneracionistas*, como el general Polavieja, plantearon la necesidad de responder, en la medida de lo posible, a esa innegable realidad que era el particularismo regional. Las soluciones que plantearon iban desde la

---

<sup>7</sup> En *Centre Nacionalista Republicà*, la *Unió Federal Nacionalista Republicana*, el *Bloc Republicà Autonomista*, el *Partit Republicà Català*, l'*Esquerra Republicana de Catalunya*, etc.

adopción de un sistema descentralizador, dividiendo el Estado central en grandes regiones, hasta las soluciones de Silvela, o Maura y Canalejas. Silvela, en 1899, presentó un proyecto de descentralización administrativa que, para los sectores catalanistas, era claramente insuficiente, pero, al menos, mostraba que el nuevo Partido Conservador iba a asumir la necesidad de un cambio.

Antonio Maura, que procedía de las filas del Partido Liberal, y que ya como ministro de Ultramar había propuesto una especie de *estatuto* para Cuba, con un Parlamento propio y un gobierno autónomo<sup>8</sup>, propuso una *Ley de Administración Local* que establecía una especie de *mancomunidades* administrativas de servicios, a nivel provincial, que fracasó. Sin embargo, esta idea de las mancomunidades fue recogida por José Canalejas, un liberal-demócrata que presentó en el Congreso un proyecto de *Mancomunidades*, esta vez *supra-provinciales*, que quedó en suspenso porque fue asesinado, pero su sucesor, el conservador Eduardo Dato, consiguió llevar a término. Así, en 1914 echó a andar la *Mancomunidad de Cataluña*, una entidad supraprovincial de naturaleza administrativa, que recogía sus competencias de las diputaciones provinciales, y no del Gobierno central. El resultado era, a todas, luces, insuficiente para los catalanes, pero, al menos, contribuyó a reforzar el sentimiento de la catalanidad. Sin embargo, debemos recalcar que se trató de una *solución técnica* al problema de la estructura territorial del Estado.

Los trámites que debía desarrollar una *mancomunidad* para constituirse como tal se iniciaban cuando bien el Gobierno central, bien las Diputaciones Provinciales, bien los municipios de más del 10% de la población total de las provincias, decidían elaborar un proyecto de Mancomunidad. En él debían consignarse las competencias, que no podían exceder el techo competencial de las provincias, los recursos económicos de que se iban a dotar y la estructura orgánica de la Mancomunidad<sup>9</sup>. Por último, el proyecto debía ser aprobado por las Diputaciones provinciales y por el Gobierno central<sup>10</sup>. Es decir, no se consideraban las particularidades de las regiones que formaban, de facto, el Estado español, sino que se les permitía su expresión a través de unas instituciones que,

---

<sup>8</sup> Fue una especie de intento desesperado de articular un sistema *especial* de autonomía para unas posesiones que, hartas de sufrir exacciones como el *sobrante de Ultramar* y otros *ultrajes*, como la pervivencia de la esclavitud, estaban incubando el germen del *independentismo*.

<sup>9</sup> La estructura orgánica de estas instituciones supraprovinciales debía descansar en un presidente, una Junta General de Diputados de las Provincias, y un Consejo Permanente.

<sup>10</sup> En este punto se manifestaba, de nuevo, el depositario de la *soberanía*, que era el Estado central. Como consecuencia, sólo los nacionalismos periféricos más o menos moderados, como el de la *Lliga Regionalista*, iban a aceptar este marco. Otros, más radicales, y tendentes a la construcción de un sistema

en principio, no estaban destinadas a ello, como lo prueba el hecho de que se generalizasen a todo el país, pese a que sólo Cataluña se acogió a ellas.

En 1918, tras el fin de la *I Guerra Mundial*, el presidente norteamericano Wilson redacta los célebres *14 puntos* en los que muestra la importancia de la adopción del *derecho de autodeterminación* para los pueblos sometidos. De igual manera se pronuncia el texto del *Tratado de Versalles* firmado frente al II Reich. Evidentemente, los intelectuales que inspiraron estos textos se expresaron pensando en los territorios sometidos a un régimen colonial y en los territorios del Este de Europa, pero los nacionalistas periféricos españoles, sometidos a un régimen excesivamente centralista, hicieron de este lema un principio inspirador propio. Como resultado, en 1918 la *Lliga Regionalista* lanzó una campaña *Per Catalunya i l'Espanya gran*, mientras que la minoría republicana nacionalista radical realizaba una proposición de ley para una *autonomía integral* para Cataluña.

A renglón seguido, Puig i Cadafalch, a la sazón presidente de la Mancomunidad, redactó unas *Bases para la autonomía de Cataluña*, en la que se pronunciaba a favor de un gobierno propio para Cataluña, así como un legislativo bicameral y un sufragio universal orgánico, al estilo de las *Bases de Manresa* de 1892 (CARASA, 2000: 173-174). Como reacción, las diputaciones de Castilla y de León se movilizaron ante lo que consideraron que era una búsqueda innegable de privilegios, reacción lógica ante un centralismo aplastante.

En enero de 1919, el Gobierno presentó un proyecto de Ley de Régimen Local que iba a preparar el camino a un sistema de autonomías regionales, y la Mancomunidad de Cataluña aprobó un *Estatut* de clara inspiración federalizante. En este proyecto, la Mancomunidad propugnaba un legislativo bicameral y un ejecutivo *bicéfalo* desarrollado por un Gobernador General y un Gobierno compuesto por seis ministros y un presidente.

Junto con este movimiento a favor de la autonomía integral, que apareció en Cataluña, en el resto de territorios también estalló un sentimiento particularista, en parte generado por el asfixiante centralismo del sistema de la Restauración. Así, en las provincias vascas, en Galicia, en Valencia, en Asturias (donde, en 1918, la Junta Regionalista del Principado demandó un sistema de autonomía) y en Andalucía (el *Congreso de Ronda* de 1918 clamó contra el *centralismo caciquil* y se pronunció, de

---

republicano en una Cataluña independiente, se movilizaron en contra de esta solución, típicamente *regeneracionista*.

igual forma, a favor de la autonomía) estallaron movimientos de carácter más o menos nacionalistas.

Un último intento de salvaguardar la esencia centralista del sistema de 1876, pero adaptándose a las exigencias de los nacionalismos periféricos, fue el proyecto de reforma de los artículos 17 (sobre la suspensión de garantías constitucionales), 20, 21 y 22 (sobre la organización del Senado) y el 32, añadiendo que las Cortes debían reunirse, al menos, durante cuatro meses cada año<sup>11</sup>.

#### *e- El paréntesis de las dictaduras.*

El paréntesis centralizador de las *Dictaduras* (los generales Primo de Rivera y Berenguer y el almirante Aznar), no disminuyó los deseos de desarrollar proyectos de este tipo. Medidas como el *Estatuto Local* o el *Estatuto Municipal* terminaron por eliminar el sistema de la *Mancomunidad*, y profundizaron en el sistema centralista, si bien es cierto que, a nivel local, permitían una cierta supervivencia e independencia financiera, pero siempre desde un punto de vista administrativo, no político (GABRIEL, 2000: 447-448).

De esta forma, la *Asamblea Nacional Consultiva* tenía, entre sus funciones más importantes, la de preparar un proyecto de Leyes Constituyentes, que cristalizarían en la Constitución de 1929 (GABRIEL, 2000: 466-475). Sus influencias fueron, en mayor o menor medida, el conservadurismo autoritario, el catolicismo social, el fascismo italiano y el constitucionalismo europeo de entreguerras. La consecuencia de todo ello fue la sanción del centralismo español que ya venía, como hemos visto, del XIX. De hecho, respecto a la organización territorial del Estado, prácticamente no aportaba innovaciones frente al texto de 1876, si bien es cierto que, en su artículo 93, preveía la formación de *Mancomunidades*, pero siempre desde una perspectiva técnica y organicista.

Otras medidas que se adoptaron durante este período de dictaduras, y que ahondaron en el centralismo secular español, fueron los decretos de 1923 contra las Mancomunidades preexistentes y a favor de la intervención del Ejército en caso de *secesión*, el decreto de 1924 que disolvía las diputaciones provinciales y sustituía los diputados provinciales por otros designados por los Gobernadores Civiles, los citados

---

<sup>11</sup> Para garantizar que las normas se adoptaban mediante la promulgación de leyes, y no mediante decretos. Este aspecto es muy importante, ya que anteriormente, a causa de la no convocatoria de Cortes, o de la inexistencia de las mismas, como durante el régimen del general Serrano, las decisiones normativas se adoptaban recurriendo a los decretos.

Estatuto Municipal de 1924 y Estatuto Provincial de 1925, las Confederaciones Hidrográficas (denominadas en 1926/1927 *Mancomunidades Hidrográficas*), la modificación de la división provincial en 1927, y la persecución política de regionalistas y nacionalistas.

*f- El pleno siglo XX: la II República*

Con la *II República*, la ideología política con la que se inició el nuevo sistema era una especie de *reformismo democrático*. Por este motivo, todos aquellos *revolucionarios*, intelectuales más o menos radicales, empezaron a pergeñar un sistema que, en lo esencial, respondiera a los grandes problemas que arrastraba el Estado español. Uno de ellos, evidentemente, era la estructura territorial.

Con el fin de plantear soluciones, ya desde 1930 habían ido gestándose diferentes movimientos opositores de cierta envergadura. Uno de ellos, fue el *Pacto de San Sebastián*, en el que los firmantes se comprometían a dotar al nuevo régimen, de los instrumentos necesarios para resolver este problema (y el resto). Para ello, decidieron, desde la soberanía ineludible de la *Nación española*, plantear un sistema de amplia autonomía.

Era necesario, para ello, aunar el centralismo españolista de ideólogos de la joven república, como Ortega y Gasset (BASTIDA, 1998), con el respeto por las particularidades que ya venía adquiriendo una importancia fundamental<sup>12</sup>.

Sin embargo, ya desde la proclamación de la *II República*, los nacionalistas radicales catalanes actuaron desde otras premisas ideológicas y doctrinales: asumiendo el *derecho de autodeterminación*, e imponiendo, *a priori*, un sistema federal *sin almagámico* y *pactista*. Así, proclamaron *la república catalana dentro de la República Federal Española*. Sólo la intervención de los ministros catalanes Nicolau d’Olwer y Marcelino Domingo hizo que tanto Macià como Companys dieran marcha atrás y se conformaran con una Generalitat o Gobierno provisional (GONZÁLEZ ANTÓN, 1998). Se imponía la otra línea doctrinal: el *federalismo organicista*<sup>13</sup>(ALBACETE EZCURRA, 2006).

No obstante, esta Generalitat, mientras estaban teniendo lugar los debates sobre la Constitución, aprobó un *Estatut*, el *Estatut de Núria*, muy extremista (GONZÁLEZ

---

<sup>12</sup> Lo cual, como ya hemos repetido tantas veces, ha sido considerado por autores como Bastida como un recurso limitador de la *soberanía nacional* desarrollada en su expresión más pura.

<sup>13</sup> Si así se pronunciaron las futuras *Cortes Constituyentes* en el debate constituyente.

ANTÓN, 1998) y que condicionaba a los constituyentes en el debate sobre la estructura del Estado (ALBACETE EZCURRA, 2006). De hecho, en su preámbulo hablaba del *derecho de autodeterminación*, y consideraba a Cataluña como un *Estado autónomo* que poseía la *soberanía*<sup>14</sup>.

De la misma forma, los vascos, mediante la *Sociedad de Estudios Vascos*, redactaron varios textos estatutarios y reivindicaron la formación de un gobierno preautonómico al estilo de Cataluña, pero este punto fue denegado por las Cortes.

Todos estos intentos socavaban la *soberanía de la nación española*, una tradición del liberalismo, más o menos democrático, del constitucionalismo español. Además, imponían una doctrina de edificación del Estado *de abajo a arriba*, muy en la línea del *federalismo pimargalliano*, que era el que había fracasado en la I República.

Como consecuencia, ya la Comisión Jurídica Asesora trató de huir de esta doctrina, e intentó diseñar un modelo de Estado en el que, desde un punto de vista técnico, desde el *derecho positivo*, intentara aunar el respeto por la diversidad territorial y las legítimas aspiraciones de autonomía, con el respeto más estricto a la *soberanía de la nación española*, que sólo podía ser una.

A resultas de todo ello, el texto constitucional aprobado en 1931 daba lugar al *Estado integral*, es decir, a un modelo de Estado respetuoso con las autonomías, pero sin menoscabo de la *soberanía nacional* del Estado español, que era el único ente con derecho al disfrute de este poder político máximo. De esta manera, este texto materializaba lo acordado en el *Pacto de San Sebastián* de 1930, y las ideas de Ortega y Gasset sobre la organización territorial del Estado español.

Se trataba de un modelo de Estado en el que se materializaron los siguientes principios constitucionales:

En primer lugar, el principio de *integridad* del territorio español, por influencia de las Constituciones de Finlandia y Checoslovaquia (ALBACETE EZCURRA, 2006). En ellas, se negaba explícitamente el *derecho de autodeterminación*. Además, existía el reconocimiento del *organicismo territorial*, es decir, que, a través de la Constitución, se recogía las características de un proceso de descentralización estatal, como había pasado en Austria y el II Reich, si bien es cierto que, en estos dos casos, se había tratado de un modelo federal.

---

<sup>14</sup> Tal y como aparece en el texto del *Estatut de Núria*.

Por influencia también del texto constitucional austriaco, el texto español de 1931 creó el *Tribunal de Garantías Constitucionales* para sustanciar los pleitos que en el futuro se desarrollaran entre las *Regiones autónomas* y el Poder Central. Pleitos que estarían relacionados con el desarrollo de las competencias de las Regiones Autónomas, que aparecían explícitas en el texto constitucional, junto con una cláusula a favor del Estado central.

Como consecuencia de todo ello, el sistema de acceso a la autonomía se generalizaba para todas las regiones que cumplieran los requisitos especificados en los artículos 11 y 12. Es decir, que, tras el procedimiento de aprobación (por mayoría de los ayuntamientos implicados o 2/3 de los habitantes, y 2/3 de los electores, la aprobación de las Cortes) serían, definitivamente, promulgados en forma de Ley Orgánica por el Congreso (ALBACETE EZCURRA, 2006).

Respecto al régimen de competencias, la Constitución de 1931 especificaba las que debían ser exclusivamente del Estado, las que podrían ser de las *Regiones Autónomas*, y una *cláusula competencial de cierre*, el art. 18, que establecía la prevalencia del Estado central (ALBACETE EZCURRA, 2006). Evidentemente, se trataba de un régimen de amplia autonomía, generalizado a todas las *regiones* que se quisieran constituir como tales (por lo que no se respetaban los *derechos históricos* de algunas de ellas como prevalentes), pero que salvaguardaba la unidad y la soberanía de la *nación española*, la única posible.

En cuanto a las influencia doctrinales que se perciben en el ordenamiento de 1931, podemos comentar la influencia del *federalismo organicista* de los textos del II Reich (1919) y de Austria (1920), el centralismo administrativo francés (tan presente en los anteriores textos españoles) y el sistema inglés de autonomía local, o *self-government*. No se respetaba, por tanto, la tradición *pactista-sinalagmática pimargalliana*, que implicaba, a nivel de principios políticos, la soberanía previa de los territorios que, libremente, decidirían cómo, y en qué situaciones, firmar los *foedus* o pactos de federación. Pero tampoco se respetaba el *federalismo organicista* del proyecto de Castelar de 1873<sup>15</sup>. Más bien, se trataba de la influencia de Hugo Preuss (ALBACETE EZCURRA, 2006), quien diseñó, para el II Reich, un sistema territorial

---

<sup>15</sup> Un proyecto establecido *de arriba abajo*, y, por tanto, considerado conservador por los federalistas pimargallianos y por los defensores a ultranza del desarrollo de la *soberanía nacional*, como puede rastrearse en la obra de Xacobe Bastida citada en la bibliografía de referencia.



unitario pero muy descentralizado, basado en la atención a necesidades técnicas, y no político-históricas. Por ello, sería una *síntesis* entre un polo, y otro.

Otros autores, como Tomás y Valiente, afirman la influencia de juristas como Smend y Heller, pero ésta no está muy clara. Sí, sin embargo, la del citado Hugo Preuss, así como de juristas españoles como Pedroso, Romero, o Francisco Ayala, en la línea del *derecho positivo* y no en la línea de la *Escuela Histórica del Derecho*, por lo que influiría también el *Decreto de Mancomunidades* de 1913<sup>16</sup>.

Por último, en este recorrido histórico habría que establecer la tan comentada influencia de este texto en el de 1978, objeto de nuestro análisis.

#### g- 1978

El primer aspecto a reseñar es que el contexto histórico-político, así como la situación social y económica eran muy diferentes en 1977 que en 1931. El grado de desarrollo a todos los niveles, era mucho mayor, y, además, se había pasado por una dictadura, de casi cuarenta años, que había implantado un sistema extraordinariamente centralista y españolista (prohibición del respeto a las particularidades regionales, retorno de los *Gobernadores Civiles* como *tuteladores* de Diputaciones Provinciales y de Municipios...). Evidentemente, lo más normal era que surgieran movimientos de carácter radical, relativamente asentados en la sociedad, y pertrechados de un amplio bagaje intelectual. Era necesario un consenso con todos ellos. Para conseguirlo, pero sin romper con las elites *franquistas*, cuyo apoyo era necesario, se diseñó un sistema en el

---

<sup>16</sup> El texto en cuestión es el que a continuación mostramos:

*Art 1: para fines exclusivamente administrativos que sean de las competencias de las provincias podrán éstas mancomunarse. La iniciativa para procurarlo podrá partir del Gobierno, de cualquiera de las Diputaciones provinciales o de uno o varios ayuntamientos que reúnan el 10% cuando menos de los habitantes de las respectivas provincias.*

*Si el Gobierno concede la autorización, la Mancomunidad se constituirá con plena y absoluta capacidad y personalidad jurídicas para cumplir los fines taxativamente consignados en el acuerdo o propuesta.*

*Con exclusiva relación a los mismos, representada por su presidente y por medio de una junta general e los diputados de las provincias asociadas y de un Consejo permanente nombrado por éstas, podrá ejercer las facultades y realizará los servicios que pueden concedérsele de entre los que por la ley corresponden exclusivamente a las Diputaciones provinciales.*

*Las Mancomunidades serán siempre y constantemente voluntarias, pudiendo concertarse a plazo fijo o por tiempo indefinido.*

*El Gobierno [...] podrá ordenar la disolución de la Mancomunidad, siempre que en sus acuerdos o propuestas resulte infringida alguna ley del reino o cuando de aquéllos pueda inferirse algún peligro para el orden público.*

*Se fijará en todo caso la norma a que habrán de sujetarse las responsabilidades de carácter económico o financiero [...]. Una vez constituidas, podrán solicitar delegación de servicios determinados y facultades propias de la Administración Central.*

que había que diferenciar entre *soberanía* que residiría, esencialmente, en la *nación española*, y autonomía, con diferentes grados, que residiría en las futuras *Comunidades Autónomas*. Era, por tanto, un intento de armonizar el centralismo que reivindicaban los rescoldos del franquismo, con la diferenciación que defendían los nacionalistas periféricos. El resultado fue el texto constitucional de 1978.

Las aportaciones teóricas sobre autonomismo que recibió dicho texto fueron, por supuesto, la Constitución de 1931, los *Estatutos de Autonomía* aparecidos, o en trámite, durante la II República y, en general, las aportaciones teóricas de Ortega y Gasset. Autores como Federico Trillo, Albacete Ezcurra o Xacobe Bastida, defienden su importancia. Otros, como Luis González Antón, la cuestionan, pero lo importante es que, en esencia, el concepto desarrollado, si bien desde una perspectiva del *derecho positivo* de la II República, se materializó en el nuevo texto constitucional.

No obstante, los vascos, desde la *Sociedad de Estudios Vascos*, propusieron un texto de Estatuto antes de que las tareas de las Cortes Constituyentes desembocaran en una nueva Carta Magna. De esta forma, al igual que en 1931, trataron de crear, *a priori*, una especie de *libre asociación* o de pacto con el Estado Español, como si de una *confederación* se tratase. En una línea similar, pero mucho más moderada, se posicionó el nacionalismo conservador catalán, si bien es cierto que los republicanos (*ERC*) demandaron la aplicación del *derecho de autodeterminación*.

Por el otro lado, desde la *derecha ultra*, o *búnker*, personificada en algunos sectores del Ejército, se desarrolló una postura tendente a mantener, en la medida de lo posible, las estructuras territoriales (y en muchos más ámbitos) del sistema franquista. Como consecuencia, las presiones que unos ejercieron, y que otros soportaron, fueron múltiples.

Respecto a los trabajos constitucionales, éstos se iniciaron al mes de constituirse las Cortes Constituyentes, en julio de 1977, cuando una *Comisión Constitucional Provisional* (luego *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*), designó una ponencia de siete miembros, los coloquialmente conocidos como los *padres de la Constitución*, que provenían de los diferentes partidos con representación en Cortes, para redactar un *Anteproyecto de Constitución*.

Este *Anteproyecto* apareció ya en enero de 1978, y reconocía (art. 2 y Título VIII) los principios fundamentales del nuevo sistema: el edificio territorial del Estado español debería construirse desde el *derecho positivo*, pero también desde la *Historia del Derecho*. Como consecuencia se dejaba intacta la soberanía de la única *nación*

reconocida, la española, el derecho a la autonomía de las *Regiones* y de las *Nacionalidades*. Se trataba de una solución regionalista o *autonómica* para el problema de la organización territorial del Estado español<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Como ya hemos manifestado con anterioridad en el presente trabajo, una característica de nuestro ordenamiento territorial muy criticada desde el ámbito académico (Bastida, Letamendia, etc.) y político (nacionalismos periféricos defensores del *derecho de autodeterminación*).

## I-B- EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

En nuestro actual ordenamiento constitucional, el Estado español se configura territorialmente en el Título VIII de la Carta Magna, así como en el Artículo 2 de dicho documento. La fórmula a que han dado lugar en estos dos instrumentos, ha sido la de *Estado de las Autonomías*, una formulación un tanto novedosa en la técnica constitucional, pero que, por unos u otros motivos, se ha considerado como la más práctica, sobre todo teniendo en cuenta el momento histórico en que se gestó.

Este momento histórico, la transición desde un sistema político militar, autoritario y centralista, a uno democrático que respondiera con más o menos satisfacción a las demandas de los territorios periféricos era, como ya hemos visto con anterioridad, muy complicado. El recuerdo del conflicto civil de 1936 a 1939, y la tradición del ejército español, que se consideraba (y que, además, así se recoge en el texto de 1978) responsable y garante de la *unidad de España* hizo que la definición del Estado español en términos territoriales (como en muchos otros aspectos) <sup>18</sup> necesitara de un extraordinario tacto político.<sup>19</sup>

Aparte de todo ello, se debe recordar que, pese a la practicidad de esta solución, no se ha llegado a ella con facilidad, puesto que siempre ha habido tensiones entre las tendencias centrífugas, de los territorios con especificidades culturales propias, y el centro del Estado.<sup>20</sup>

Las características fundamentales de este sistema son las siguientes (LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPs y SATRÚSTEGUI, 1992):

- Carácter dispositivo de la legislación que articula y desarrolla este concepto de Estado.

---

<sup>18</sup> Aspectos como las relaciones con la Iglesia, la definición de la *soberanía*, el papel del Ejército, etc. Que eran los que, secularmente, habían generado enormes tensiones, las cuales, entre otros motivos, desembocaron en el conflicto antes aludido.

<sup>19</sup> En palabras del entonces ministro de *UCD* para las regiones, Manuel Clavero, comportó la búsqueda de una solución conocida como *Café para todos*, mediante la cual se pretendía aludir a las diferentes formas de adquisición de la autonomía, como veremos.

<sup>20</sup> Unas tendencias centrífugas que se manifiestan ya desde el XIX, y que en el XX generaron extraordinarias tensiones en el seno de la II República. Recordemos las proclamaciones de Macià y de Companys, las tensiones de índole nacionalista dentro del franquismo, la aparición del movimiento abertzale radical, así como el radicalismo nacionalista y republicano catalán...

- Existencia de un Tribunal Constitucional, cuya función básica es la vigilancia de la preservación de los principios que aparecen en el texto constitucional.
- Carencia de la participación de las *Comunidades Autónomas* en la formación de la voluntad estatal, pese a la existencia de un Senado (art. 69 CE).<sup>21</sup>

Por tanto, podríamos afirmar, cuestiones ideológicas a parte, se trata de un texto muy descentralizador. Incluso, como ya hemos comentado en otros apartados de este trabajo, se podría hablar de un cierto *federalismo asimétrico*. Un federalismo que bebería del federalismo organicista de 1873 (ALBACETE EZCURRA, 2006: 35-45), o del texto constitucional de 1931, si bien es cierto que, el hecho de que se trate de *asimétrico*, como hemos comentado, a estas influencias, aunque aceptándolas, habría que poner muchos matices,

La Constitución española que se promulgó en 1978 utilizó, como ya sabemos, el sistema de 1931 como modelo básico para resolver el problema irresuelto de la organización del Estado español. De esta forma, en el artículo 2<sup>22</sup> se garantiza la existencia de una única soberanía, que reside en España, y que es indisoluble, pero, a la vez, garantiza el respeto por el derecho a la autonomía de los territorios que lo deseen.

De este principio se deduce que el Estado de las Autonomías, que es el que se construye mediante el texto de 1978 (si bien es cierto que en la Constitución no se define expresamente este sistema), implica la creación de unos entes supraprovinciales que, sin renunciar a su potestad política, no disfrutan de la soberanía (que es la capacidad máxima de decisión de una colectividad) y, por ello, no pueden poner en peligro la unidad del ente estatal al que pertenecen, que en este caso es España. Por ello, no pueden disponer del *derecho de autodeterminación*.

Por otro lado, según la redacción del citado art. 2 CE, la autonomía es un derecho al que se puede recurrir, no una obligación. Como consecuencia de esto, en la

---

<sup>21</sup> El resultado de esta característica es la definición de la *soberanía nacional* como una, y atribuible al Estado español. Es decir, que la soberanía, entendida como el poder político máximo de organización de una sociedad, estaría depositada en *España*, identificándose así los conceptos de *Estado* y *Nación*.

<sup>22</sup> *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*

Constitución no se especifican las Comunidades Autónomas que existen, sino los diferentes procedimientos que se deben seguir para formar un ente supraprovincial de este tipo. Por tanto, lo que se establece en la Carta Magna no es un modelo al que se deben ajustar los diferentes territorios, sino una serie de procedimientos para conseguir diferentes formas, e incluso niveles, de autonomía. Este hecho no debería, en principio, menoscabar la tradicional *igualdad de fueros* que se arrastra desde el texto constitucional de 1812 (GARCÍA DE ENTERRÍA, GARCÍA CÁRCEL, AJA y TORRES DEL MORAL, 2003).

Además de las autonomías, o *Comunidades Autónomas*, el Estado español se estructura en otras entidades de menor magnitud y de menor capacidad de decisión, que son las citadas provincias, y los ayuntamientos, como aparece en el art. 137 CE<sup>23</sup>. Como sabemos, esta división procede del siglo XVIII, cuando, tras los *decretos de Nueva Planta*, el *centralista* Felipe V trata de homogeneizar, por *derecho de conquista*, los territorios que forman parte de la Monarquía Hispánica, dividiéndolos en dichos entes territoriales.

Esta división no llegó a cristalizar en esa centuria, pero, tras unos intentos balbuceantes, sí se materializó, definitivamente (con ciertos retoques posteriores), en el proyecto de Javier de Burgos de 1834, que consistía en dividir el territorio nacional en entidades provinciales, al frente de las cuales debería ubicarse un delegado del poder central, el *subdelegado del Ministerio de Fomento* (BAHAMONDE y MARTÍNEZ, 1994), que debería desarrollar en los territorios bajo su autoridad las medidas adoptadas por el citado ministerio.

Esta división, como ya hemos comentado, en lo fundamental, ha pervivido hasta nuestros días. La diferencia respecto al sistema en el que Javier de Burgos administra, eminentemente doctrinario (era el sistema que luego generó el *Estatuto Real de 1834*, una especie de *Carta Otorgada* según algunos autores, y según otros una simple convocatoria de elecciones a Cortes con escasas funciones) estriba en el papel y la formación de las instituciones que las gobiernan.

El resultado de todo ello es la configuración de un sistema político que, por lo menos en cuanto a la estructura del Estado se refiere, no encaja en ninguna de las categorías tradicionalmente definidas en el Derecho Público. Es decir: no se trata de un

---

<sup>23</sup> *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*

sistema unitario puro, ni de un sistema federal, entendiéndose como federal un *federalismo* constituido a raíz del reconocimiento previo de la soberanía inalienable de los territorios que forman el Estado, quienes, en virtud de dicha soberanía, deciden *federarse* para crear dicho *Estado supra-estatal* o *federal*. Evidentemente, no nos encontramos en ninguno de los dos casos<sup>24</sup>.

Sin embargo, se puede afirmar que España es hoy un régimen muy descentralizado que se aproxima bastante a los estados que poseen un sistema federal. Es cierto que el *Estado central* detenta, en exclusiva, como ya hemos señalado, la soberanía, como aparece en el art. 1.2 CE<sup>25</sup>, pero no por ello asume todas las funciones y competencias políticas y jurídicas. Así, el resultado final es una descentralización real, pero no sólo en términos administrativos como serían las *Mancomunidades* de los *regeneracionistas* Maura y Canalejas, sino una descentralización política.

---

<sup>24</sup> Para algunos autores, incluso deberíamos considerarlo como *producto* de las circunstancias. Unas circunstancias muy concretas como fue la *Transición a la democracia*. A resultas de ello, sería una especie de *etapa provisional*, más o menos *indefinida*, que debería *aclararse* evolucionando hacia un sistema más descentralizado, o más unitario.

<sup>25</sup> *La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado*

## I-C- LA AUTONOMÍA LOCAL

### 1- ASPECTOS GENERALES

El Estado español se define a nivel local, principalmente (LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPs y SATRÚSTEGUI, 1992: 301), en el artículo 137 CE<sup>26</sup>, pero también en los artículos 140 CE los municipios<sup>27</sup>; en el 141.1 CE las provincias<sup>28</sup>; en el 142.4 CE, las islas<sup>29</sup>; y en el 141.3 CE, algunas entidades supramunicipales que sean diferentes a la provincia<sup>30</sup>.

Todas estas entidades de carácter local disponen de autonomía. No obstante, esta autonomía es de tipo administrativo, que es muy diferente de la autonomía política (matizada, porque, como veremos, no se trata de *soberanía política*) de que disponen las autonomías y regiones. Es decir, que las entidades locales pueden decidir cómo administrar y gestionar el territorio sobre el que ejercen su poder, pero en teoría no elaboran normas con rango de ley. Dicho de otra forma, no legislan.

Empero, en el País Vasco, existe una organización territorial interna peculiar. Se trata de los llamados *Territorios Históricos*. Estas entidades disponen de una autonomía tan amplia que incluso pueden legislar, como aparece recogido en el art. 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Como consecuencia, podemos afirmar que disponen de parte del poder legislativo, y no sólo simplemente ejecutivo. De esta forma, para algunos autores, asistimos a una *peculiaridad* en la *separación de poderes* y en la *unicidad de la soberanía*, ya que este hecho confiere al caso vasco una especificidad que le permite disfrutar de una gestión diferenciada del poder legislativo. Para algunos

---

<sup>26</sup> *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

<sup>27</sup> *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*

<sup>28</sup> *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*

<sup>29</sup> *En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejo*



autores, este hecho se puede interpretar como una pervivencia de las particularidades vascas que sobrevivieron a la *uniformidad* de los *Decretos de Nueva Planta* de Felipe V, y que, pese a la uniformización administrativa y política de los textos de 1812, del *Estatuto de Bayona*, de las diferentes paces en las carlistadas (*Convenio de Vergara*, *Convenio de Amorebieta*) y del centralismo franquista, se fosilizaron hasta época constitucional actual. Otros, sin embargo, lo han interpretado como un ejemplo más del ejercicio del derecho a la gestión de la autonomía propia, que aparece en el texto de 1978.

Por otro lado, respecto al desarrollo legislativo concreto de la administración local, la Constitución desarrolla con menor detalle todos los aspectos referidos a dicha administración. Esto no implica que no aparezca, sino que no se desarrolla en profundidad. Así lo vemos en los artículos 149.18 CE<sup>31</sup>, la Ley 7/1985 de 2 de abril (Ley de Bases de Régimen Local) y en la legislación proveniente de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>30</sup> *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*

<sup>31</sup> *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*

## 2- LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Administración Local se define, como hemos visto, en la Constitución, en base a unos fundamentos legales. Se trataría, como se puede suponer, de la aplicación del *organicismo jurídico* que tanta discusión ha generado, y se concretan de la siguiente forma (LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPs y SATRÚSTEGUI, 1992: 302-307):

En primer lugar, la Carta Magna establece una serie de garantías para que las instituciones locales puedan definirse y desarrollar las funciones que les adjudica nuestro sistema de organización territorial. Para ello, los entes locales deberán existir sin que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan hacerlos desaparecer. Es decir, que los entes locales, sean los que sean, están garantizados pese a que no posean la capacidad de legislar, y, por ello, estar sometidos a la legislación central y autonómica. Estos entes son:

- 1- Los Municipios (8.022 en 1981), que se regulan por el art. 137 CE.
- 2- Las provincias (50, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), por el art. 141 CE.
- 3- Los Consejos o Cabildos insulares, por el art. 141.4 CE

Es cierto que la actuación de todos ellos está sometida a regulación, pero esto no implica en absoluto que su autonomía se vea mermada de alguna manera. Por este motivo, el modelo de administración local que se aplica en nuestro actual ordenamiento constitucional es un modelo de amplia descentralización. De hecho, nuestro actual ordenamiento constitucional recoge, en esencia, los planteamientos del texto de 1812, del de 1837 (de forma muy matizada) del de 1856, y, por supuesto, del texto de 1869 y de los proyectos de 1873, por no hablar de la Constitución republicana de 1931.

En segundo lugar, hay que hablar del significado real de la autonomía local. Ésta no está precisada en la Constitución, ya que es la legislación ordinaria la que se encarga de definirla y delimitarla. No obstante, esto no implica que no se desarrolle. De hecho, el art. 137 CE determina su existencia, y explica que los entes locales disfrutan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual no implica que puedan legislar, como ya hemos comentado con anterioridad.

En tercer lugar, en cuanto a su organización, hay que comentar, como ya se ha explicado, que los entes locales son los municipios, las provincias y los consejos o cabildos insulares. Respecto a los primeros, en el art. 140 CE<sup>32</sup> se adjudica a los ayuntamientos el gobierno y administración de los municipios.

Sin embargo, no es ésta la única forma de gestión y de gobierno de estos entes locales, ya que existe la fórmula del *concejo abierto*. Ésta es básicamente un modelo de aplicación de la democracia directa, ya que consiste en una asamblea de todos los vecinos censados en el municipio, que está presidida por el alcalde, y que se aplica allí donde el ente local en cuestión no excede de los 100 habitantes, allí donde tradicionalmente han disfrutado de este sistema, o donde la localización geográfica o la situación concreta del municipio así lo requiera. En este caso, la asunción del *concejo abierto* requiere la aprobación de 2/3 de los miembros del ayuntamiento, y el *visto bueno* de la Comunidad Autónoma.

No obstante, la fórmula más común es la del ayuntamiento, que es una institución formada por el alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno, una comisión de gobierno (para los municipios de más de 5.000 habitantes) y los concejales, cuyo número fluctúa entre los 5 y los 25, según el art. 179.1 LOREG.

El alcalde puede ser elegido por los vecinos de forma directa, o por los concejales, en un procedimiento que se define en la citada LOREG., mediante un sistema electoral muy similar al que se utiliza en las elecciones generales (por ejemplo, se usa el sistema d'Hondt), pero, en este caso, la barrera mínima para obtener representación en el ayuntamiento es del 5%, en lugar del 3%. De esta forma, se garantiza la relativa autonomía de los entes locales, y la *limitada* descentralización del estado español.

En cuanto a la designación de esta figura de gobierno local, es la persona que encabeza la lista que obtiene más votos (art. 196 LOREG) la que es promovida al cargo de alcalde. Además, como en el caso del Gobierno del Estado, puede ser removido mediante una censura constructiva (art. 196 LOREG).

---

<sup>32</sup> La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena.

Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley.

Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.

La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto

Respecto a las provincias, éstas están gobernadas por unas entidades muy poco reguladas en la Constitución Española, aunque sí que se plantean ciertas reglas generales.

Entre estas reglas, cabe citar que las provincias son entes con personalidad jurídica propia y que sólo las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, pueden modificar sus límites. Además, al frente de ellas, anteriormente, existía un Gobierno Civil, que desapareció con la Ley 6/1997, de 24 de abril, al crear la figura de los Subdelegados del Gobierno, instituciones dependientes orgánicamente del Delegado del Gobierno. De forma paralela, existe una Diputación Provincial, formada por el presidente (elegido por los diputados provinciales), y por unos diputados provinciales que varían según el número de habitantes (art. 204 LOREG) y que son elegidos por los concejales de los municipios de la provincia, entre ellos mismos. Como consecuencia, podríamos afirmar que el sistema de elección de las Diputaciones Provinciales es un sistema de elección indirecto.

Respecto al número de Diputados Provinciales, éste varía, en función del número de residentes en una provincia, de la siguiente manera:

- hasta 500.000 residentes en una provincia, 25
- de 500.001 a 1.000.000, 27
- de 1.000.001 en adelante, 31
- para Madrid y Barcelona, 51

Para acabar, no debemos olvidar los entes locales de las diferentes islas. Éstas se gobiernan por medio de consejos insulares (caso de Baleares) y cabildos insulares (caso de Canarias). Pero el modelo de gobierno de los organismos locales no concluye aquí, ya que por el art. 141.3 CE<sup>33</sup> existe la posibilidad de crear entes locales supraprovinciales, que se regularán por las Comunidades Autónomas, e infraprovinciales, en este caso regulados por el art. 45 LBRL, como los gobiernos comarcales.

Para terminar con las instituciones que se encargan de la gestión y el gobierno de las diferentes localidades, tenemos que hacer una pequeña referencia a su régimen económico, que se establece mediante el art. 142 CE<sup>34</sup>. Hace referencia a:

---

<sup>33</sup> *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*

- las tasas
- contribuciones especiales
- IBI
- Impuesto sobre actividades económicas
- Impuesto sobre vehículos
- Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras
- Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (que equivale al antiguo impuesto de plusvalía)
- Recargos
- Precios públicos

En él se determina que las fuentes de financiación principales serán los tributos propios, parte de los tributos que obtienen de las Comunidades Autónomas, y parte de los tributos del Estado.

Este hecho es fundamental, ya que, como sabemos, en sistemas políticos anteriores, como la Restauración, con una ley como la de octubre de 1877, la financiación de los ayuntamientos dependía de las partidas económicas decididas desde Madrid, con lo que, en realidad, se cercenaba la autonomía política y decisoria. Un municipio, como ya hemos comentado, *desobediente* en asuntos como el *encasillado*, podía sufrir un recorte de las partidas económicas, y su ruina, habida cuenta de lo extenso de sus atribuciones. Por este motivo el hecho de que las Corporaciones locales puedan subsistir gracias no sólo a las partidas presupuestarias del Estado central y de las Comunidades Autónomas, sino también de los recursos propios, le confiere una autonomía política real, sobre todo en términos comparativos con otros momentos históricos.

Pese a todo lo comentado, la última legislación emanada ya en 2011 impide a los municipios a endeudarse más de una determinada cantidad<sup>35</sup>. Esta medida ha sido interpretada por algunos autores como un retroceso en la autonomía real de los entes locales, pese a la existencia de unas estructuras políticas que evidencian una cierta autonomía de configuración de dichos entes.

---

<sup>34</sup> *Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónoma*

<sup>35</sup> A raíz de las medidas adoptadas por los diferentes ejecutivos, tanto a nivel central como autonómico, a resultas de la actual crisis económica.

Con todo ello, a nivel local y provincial disponemos de un ordenamiento de carácter *técnico* que entronca con el espíritu de Javier de Burgos y sus antecesores (Felipe Bauzá, etc.), así como con las *Mancomunidades* de la legislación de 1913. Como resultado, los nacionalistas más o menos moderados, de Cataluña, zona vasco-navarra, y Galicia, han manifestado su radical disconformidad. En el caso catalán se viene proponiendo (como en el valenciano) una vuelta a las tradicionales *comarcas*, que, hoy por hoy, parece que no prosperará.

### I-C- LA AUTONOMÍA DE LAS NACIONALIDADES Y DE LAS REGIONES

La autonomía de las nacionalidades y las regiones fue, ha sido y es, un punto de fricción importante entre las diferentes opciones políticas, bien sea entre las estatales, y entre ellas y las *nacionalistas*. Como ya vimos con anterioridad, ha sido uno de los problemas más graves de la contemporaneidad de nuestro país, y, su irresolución, para algunos autores como Pierre Vilar, generó conflictos de enorme gravedad. Por este motivo, los *padres de la Constitución* tuvieron que abordar este tema con extraordinaria delicadeza y tacto.

Ya desde la redacción de la Carta Magna, este punto dividió a las diferentes fuerzas políticas, aunque, para algunos autores<sup>36</sup>, quienes al final lograron imponer su criterio, fueron aquellas tendentes a la derecha, con una concepción centralista del Estado, por mucho que algunas opciones de izquierda optaran por el modelo que ahora disfrutamos.

Sea como fuere, la cuestión es que la autonomía de las nacionalidades y regiones se plasma en la Constitución tanto en el tantas veces citado art. 2 CE<sup>37</sup>, como en el capítulo III del Título VIII. Estos artículos y títulos definen un sistema de relativa descentralización de las entidades supraprovinciales, al crear las *Comunidades Autónomas*.

Las características básicas de este modelo de organización territorial son la consideración de que la formación de una Comunidad Autónoma es un derecho, y por ello no se obliga a ello, ni se define, ni se concreta, en el texto constitucional. No obstante, todos los entes preautonómicos se han constituido en Comunidades Autónomas, con la salvedad de Ceuta y Melilla.

En este punto, debemos precisar la diferencia que existe entre las *nacionalidades* y las *regiones*, cuyos límites, por cierto, no se concretan en la Carta Magna. Tan sólo en el art. 143.1 CE<sup>38</sup> se plantean una serie de requisitos básicos para constituir un ente autonómico con el rango de Comunidad Autónoma.

---

<sup>36</sup> Como Xacobe Bastida.

<sup>37</sup> *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*

<sup>38</sup> *En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el Art. 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios*

Otra característica es el hecho de que estos entes autonómicos tienen una naturaleza política. Ello implica que sí pueden legislar, aunque tan sólo en el ámbito de lo que determinen los respectivos estatutos de autonomía. No obstante, esta capacidad de legislar, por supuesto, está limitada, entre otros elementos, por el citado artículo 2 CE, el art. 138.1 CE<sup>39</sup>, que determinan el principio de solidaridad entre los territorios, y el respeto por la unidad de España, así como el art. 138.2 CE<sup>40</sup>, art. 139.1 CE<sup>41</sup> y art. 139.2 CE<sup>42</sup>, que intentan eliminar privilegios territoriales o personales asociados al establecimiento del Estado de las Autonomías.

Además, existen los mencionados estatutos de autonomía, que también limitan la naturaleza política de estos entes. De ahí la lucha, por parte de los sectores más *nacionalistas periféricos*, por aumentar, en la medida de lo posible, el ámbito competencial determinado en dichos textos. Evidentemente, los sectores políticos más centralistas adoptan la postura contraria, tratando de *reconducir* incluso el desarrollo actual del *Estado de las Autonomías*.

Aparte de estos instrumentos limitadores, existen otros límites como el art. 148 CE<sup>43</sup>

---

*insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos*

<sup>39</sup> *El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el Art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular*

<sup>40</sup> *Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*

<sup>41</sup> *Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*

<sup>42</sup> *Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*

<sup>43</sup> *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

1.ª *Organización de sus instituciones de autogobierno.*

2.ª *Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*

3.ª *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

4.ª *Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*

5.ª *Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*

6.ª *Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*

7.ª *La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*

8.ª *Los montes y aprovechamientos forestales.*

9.ª *La gestión en materia de protección del medio ambiente.*

10.ª *Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*



Otro límite al poder de las Comunidades Autónomas es el art. 149 CE<sup>44</sup> que regula las competencias exclusivas del Estado central. Gracias a esto, se hace compatible la

- 
- 11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
  - 12.<sup>a</sup> Ferias interiores.
  - 13.<sup>a</sup> El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
  - 14.<sup>a</sup> La artesanía.
  - 15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
  - 16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
  - 17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
  - 18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
  - 19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
  - 20.<sup>a</sup> Asistencia social.
  - 21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene.
  - 22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Art. 149 en el que se determinan las competencias básicas de estos entes. [...]

<sup>44</sup> El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- 3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales.
- 4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas.
- 5.<sup>a</sup> Administración de Justicia.
- 6.<sup>a</sup> Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.<sup>a</sup> Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 9.<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
- 12.<sup>a</sup> Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15.<sup>a</sup> Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.<sup>a</sup> Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.<sup>a</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

descentralización organizativa del Estado mediante la construcción de este Estado de las Autonomías, con una cierta orientación unitaria general de todo este modelo.

Además de todo ello, hay que comentar que las materias que no aparecen expresamente en este apartado, quedan en poder del Estado central durante cinco años. Este es el caso de los entes autonómicos que adquieren su autonomía mediante la aprobación de sus Estatutos a través de la vía del art. 143 CE, mientras que aquellos que adquieren su Estatuto mediante la vía del art. 151 CE, pueden incluirlas en él desde el principio.

Nos encontramos, por tanto, ante la *doble lista* que ya aparecía en el texto de 1931.

Como consecuencia de todo ello, sin embargo, el sistema al que da lugar es un modelo de organización territorial en el que la autonomía de la que disfrutaban algunos entes autonómicos, puede ser diferente de la que disfrutaban otros. A raíz de esto, algunos autores, como Gregorio Peces-Barba, han definido este sistema como un *federalismo asimétrico*. De hecho, como ya hemos señalado más arriba, hay dos tipos de

---

19.<sup>a</sup> Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.<sup>a</sup> Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.<sup>a</sup> Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.<sup>a</sup> La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.<sup>a</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.<sup>a</sup> Bases del régimen minero y energético.

26.<sup>a</sup> Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.<sup>a</sup> Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.<sup>a</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.<sup>a</sup> Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.<sup>a</sup> Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del Art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales.

32.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum,

Comunidades Autónomas según el grado de autonomía de que disfruten (y del artículo de la Carta Magna en el que se basen para aprobar sus Estatutos). Y esto, pese a que en 1981 se firmaron los Pactos Autonómicos, que, en principio, trataban de conseguir una cierta homogeneidad en la formación del proceso de autonomía.

Estos *Pactos* o cualquier instrumento en la línea de limitar, desde el Estado central, el crecimiento o decrecimiento del Estado de las Autonomías, a causa de la propia dinámica de los Estatutos de autonomía, ha sido considerado en función de la ideología política de los que lo interpretan, y no tanto desde una perspectiva de la técnica jurídica.

## I- LOS PRINCIPIOS QUE DETERMINAN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El Estado de las Autonomías se debe basar, al tratarse de un estado en el que trata de compatibilizar el centralismo propio del respeto por la *Nación española* como única depositaria de la soberanía, con el respeto por las particularidades políticas, jurídicas y culturales de los territorios que la conforman. De esta manera, tal y como hemos visto anteriormente, en el art. 2 CE, la Constitución defiende que la unidad fundamental del estado español, ya que la Carta Magna se basa en ese principio irrenunciable. Pero, partiendo de él, el Estado de las autonomías se fundamenta en otros, como el de solidaridad, el de igualdad entre Comunidades Autónomas, el de igualdad de derechos y deberes de los españoles y el de unidad económica.

Estas ideas han sido, y son actualmente, fuente de conflictos. De esta forma, los hay que defienden que la aprobación del artículo 2 de la Constitución española fue, más bien, una concesión a las antiguas élites políticas franquistas que se habían reconvertido y adaptado al sistema democrático. Los que defienden esta postura aducen que este artículo condena a las verdaderas *naciones* del Estado español, a una suerte de entidades y comunidades lingüístico-culturales, sin fuerza política, y sin derecho a la reivindicación de la soberanía. Recordemos que, según la tradición política liberal, la *nación* debe ser, por necesidad, la depositaria de la *soberanía* o poder político supremo. Si la asunción del término *nación* se circunscribe al Estado español en exclusiva, se anula la teórica posibilidad futura de, por ejemplo, los *referéndums de*

*autodeterminación*, que, por otra parte, no están contemplados en el texto constitucional<sup>45</sup>.

### **1- Principio de solidaridad.**

Este principio aparece recogido en los artículos CE, y 138.1 CE<sup>46</sup>, y ha generado diferentes niveles de crítica y de oposición por algunas opciones políticas. Con este instrumento, lo que ha pretendido el legislador es que los diferentes entes supraprovinciales asuman que forman parte de una entidad política superior, y que, por ello, deben aportar para nivelar las posibles diferencias que las actividades económicas y sociales generan.

Las Comunidades Autónomas no deben olvidar que son parte del Estado, y tienen intereses comunes. Es decir, deben observar ciertos deberes constitucionales, como el deber de lealtad a la Constitución que las ha posibilitado, deben apoyar a otras Comunidades Autónomas y al Estado central, y deben prestarse entre ellas un auxilio en caso de necesidad.

Para conseguirlo, el art. 150.2 CE<sup>47</sup> ha generado la constitución del Fondo de Compensación Interterritorial, que se regula por la Ley 29/1990. Este *Fondo* trata de auxiliar, cuando la situación es pertinente, a las Comunidades Autónomas con dificultades.

### **2- Principio de igualdad, a nivel económico y social, entre las Comunidades Autónomas**

Este principio, en el articulado de la CE, se prevé en el art. 138.2<sup>48</sup>, y su fundamento filosófico es el comentado con anterioridad. Es decir, se salvaguarda el concepto de

---

<sup>45</sup> Actualmente existe un debate abierto entre ejecutivos autonómicos, como el catalán que han manifestado en multitud de ocasiones, la voluntad de convocar un referéndum sobre este tipo de cuestiones, y los defensores de la legalidad objetiva del texto constitucional, que no contempla este procedimiento. En esta línea debemos recordar el programa y el proyecto que Ibarretxe trató de desarrollar en el País Vasco durante su lehendakaritzza, hace algunos años. Se trató de una iniciativa de similares características, y con un planteamiento filosófico-político parecido.

<sup>46</sup> *El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el Art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular*

<sup>47</sup> *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*

<sup>48</sup> *Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*

pertenencia a un ente político superior a las Comunidades Autónomas, que es el que debe velar por el equilibrio entre todas las partes que lo conforman.

Implica que todas las Comunidades Autónomas tienen idéntica consideración político-institucional. Este hecho se constata, por ejemplo, en el Senado (por el carácter pseudo-territorial de esta cámara).

También se constata en el hecho de que no deberían existir situaciones de privilegio para los ciudadanos de unas Comunidades Autónomas, sobre los ciudadanos de otras.

### **3- Principio de Igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos.**

Este principio se expresa en el art. 139.1 CE<sup>49</sup>. Con él se pretende conectar con la idea que subyace en el modelo de Estado que el texto constitucional pretende construir, que es el de Estado Social y Democrático de Derecho, ya que intenta que todos los ciudadanos españoles disfruten de los mismos derechos y estén sujetos a las mismas obligaciones.

No pueden existir discriminaciones, ni situaciones de privilegio a nivel jurídico, siguiendo la tradición del liberalismo español, que ha defendido en los sucesivos textos constitucionales<sup>50</sup> que haya una homogeneización territorial, y que se suprima todo tipo de privilegios, tanto a nivel social como a nivel territorial.

No obstante, este principio no implica necesariamente que exista una igualdad o una uniformidad absoluta, ya que el régimen concreto del ejercicio de los derechos no tiene por qué ser el mismo en todo el territorio nacional.

### **4- Principio de Unidad Económica.**

Este principio se desarrolla en el art. 139.2 CE<sup>51</sup>. Este principio se imbrica en el proceso de construcción de un mercado netamente nacional, ya desde la legislación proveniente de las Cortes de Cádiz, pasando por la Constitución (Carta Otorgada más bien) de Bayona. De esta manera, se restaura el principio liberal de unidad de mercado que trata

---

<sup>49</sup> *Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*

<sup>50</sup> (Constitución 1812, **Art. 258°**. El Código Civil y Criminal, y el de Comercio, serán uno mismo para toda la Monarquía [...])

<sup>51</sup> *Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*

de eliminar los privilegios territoriales que eran propios del Antiguo Régimen (con la salvedad de las instituciones implantadas en la antigua Corona de Aragón en virtud de los *Decretos de Nueva Planta*).

## II- LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los Estatutos de Autonomía son definidos, en el propio texto constitucional, como *la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*. Así aparecen en el art. 147.1 CE<sup>52</sup>

Se trata, por tanto, de la norma jurídica máxima en la que se basan la autonomía y la capacidad legislativa y de administración de una determinada Comunidad Autónoma. Como además, al igual que el ente autonómico, los *Estatutos de Autonomía* pasan a formar parte de la organización jurídica básica del Estado, para que se modifiquen se deberá seguir el mismo procedimiento que para cambiar una Ley Orgánica (de hecho, los Estatutos de Autonomía son, formalmente, Leyes Orgánicas).

Además, como se especifica en el art. 147.2 CE<sup>53</sup>, para su organización, como especifica el art. 152.1 CE<sup>54</sup>, habrá una absoluta libertad, sobre todo para las Comunidades que hayan adquirido este texto legislativo por la *vía rápida* (pese a que, de hecho, todas han seguido este modelo de organización). Es decir, que formalmente suponen la adopción de un importante grado de autonomía para los territorios que así lo decidan, siempre y cuando reúnan las características y los requisitos requeridos por la legislación constitucional.

---

<sup>52</sup> *Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*

<sup>53</sup> *Los Estatutos de autonomía deberán contener:*

- a) *La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*
- b) *La delimitación de su territorio.*
- c) *La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*
- d) *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas,*

<sup>54</sup> *No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del Art. 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del Art. 143,2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica*

Respecto a la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, se trata, como ya hemos señalado anteriormente, de unas normas jurídicas que tienen una doble naturaleza: por un lado, como se especifica en el art. 147.1 CE<sup>55</sup>, son la norma jurídica básica dentro del seno de una determinada Comunidad Autónoma y por ello se sitúan jurídicamente sobre cualquier otra norma jurídica emanada de esas Comunidades Autónomas

Por otro lado, como se especifica en los arts. 147.3 CE<sup>56</sup>, 146 CE<sup>57</sup> y 81.1 CE<sup>58</sup>, se trata de Leyes Orgánicas que deberán, finalmente, ser tramitadas y reformadas en las Cortes Generales siguiendo el proceso legislativo propio de leyes de dicho rango. Así lo comprobaremos a la hora de abordar la elaboración y la reforma de estos instrumentos.

### III- ELABORACIÓN Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

#### 1- Elaboración de los Estatutos de Autonomía.

Respecto a la elaboración de los Estatutos de Autonomía, hay que recordar que, cuando se elaboró la Carta Magna, se diseñaron dos tipos básicos de regímenes autonómicos: por un lado, el ordinario, o vía *lenta* para la aprobación del respectivo Estatuto, y por otro, el extraordinario, o vía *rápida*.

En lo tocante a la primera vía, la ordinaria, ésta aparece reflejada, como podemos comprobar, en el art. 143.2 CE<sup>59</sup>.

Se trata de la regla general para todas las autonomías y consiste en que la iniciativa del proceso la deberían llevar a cabo las Diputaciones Provinciales (o los órganos interinsulares, según el caso) y los 2/3 de los municipios del territorio en cuestión. En este punto hay que matizar, ya que, si ya existía una preautonomía, la

---

<sup>55</sup> *Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*

<sup>56</sup> *La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*

<sup>57</sup> *El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley*

<sup>58</sup> *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*

<sup>59</sup> *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. [...]*

iniciativa debería proceder, por la Disposición Transitoria Primera<sup>60</sup> a la mayoría absoluta de sus miembros.

El art. 144 c) CE<sup>61</sup> implica que las Cortes Generales, en caso de necesidad, podrían asumir la responsabilidad de la iniciativa en el inicio de la tramitación de un Estatuto de Autonomía, mediante una Ley Orgánica. Esto ocurrió cuando algunos se opusieron a la entrada de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El procedimiento aquí definido debería concluirse en un plazo de seis meses desde el inicio en la votación por las Diputaciones Provinciales. En caso de que no se concluyera se debería esperar cinco años para retomar el proceso.

Tras la iniciativa explicada en el art. 143.2 CE, como hemos visto, se deberían crear unos órganos especiales formados por las Diputaciones Provinciales de los territorios afectados, y los Diputados Nacionales y Senadores de las provincias en cuestión, para elaborar un Estatuto, que luego se debería aprobar en las Cortes Generales como Ley Orgánica. Así se llegó a la aprobación de los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-la Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

Dentro de esta vía ordinaria, la Carta Magna prevé ciertos procedimientos especiales, que, sin embargo, no han sido muy utilizados. Tan sólo el citado art. 144 c) CE, mediante el cual se sustituyó la iniciativa de los municipios de Segovia, aunque en este caso no se trata de un procedimiento especial, sino tan sólo una regla especial dentro del procedimiento ordinario.

El primer procedimiento especial como tal es el que determina que serán las Cortes Generales las que autoricen la formación de una Comunidad Autónoma en un territorio no mayor que una provincia, en el caso de que no se cumplan los requisitos del art. 143.1 CE (como aparece concretado en el art. 144 a) CE).

El segundo procedimiento especial se refiere a los territorios que no están integrados en provincias, y se regularían por el citado art. 144 b) CE. Sería el caso de Gibraltar, si se incorporara algún día a la soberanía española plena.

---

<sup>60</sup> *En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del Art. 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes*

<sup>61</sup> *Las Cortes Generales [...] [podrían] sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del Art. 143*



El tercero, es el que se ha usado para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y se regula por la Disposición Transitoria Quinta<sup>62</sup>. No obstante, hoy en día Ceuta y Melilla no disponen de Estatutos de Autonomía, y por ello no son Comunidades Autónomas

La vía extraordinaria es el sistema de acceso a la autonomía denominado comúnmente como *vía rápida*, y aparece en el art. 151.1 CE<sup>63</sup>.

Esta vía sólo fue seguida por Andalucía, y para ello, como aparece en el artículo citado, fue necesaria la aprobación por  $\frac{3}{4}$  (no por los  $\frac{2}{3}$ ) de los ayuntamientos, posteriormente ratificado por mayoría absoluta en un referéndum de todos los ciudadanos del territorio afectado. En este aspecto, Almería no consiguió la mayoría exigida, y las Cortes Generales, en una interpretación un tanto forzada del art. 144 c), se ampararon en él para lograr su inclusión en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como ocurrió con Segovia dentro de Castilla y León.

El siguiente paso debería ser la propia elaboración de un Estatuto, para lo cual, como ya sabemos, se crea una Asamblea especial con los diputados provinciales de los territorios afectados, y con los senadores y diputados nacionales de dichos territorios. En el caso andaluz, se consiguió una mayoría absoluta, para lo cual, posteriormente, se sometió a la Comisión Constitucional del Congreso, y, tras elaborar el texto definitivo, éste se sometió de nuevo a referéndum. El último trámite, la ratificación por las Cortes Generales, se cumplió sin problemas.

Para las Comunidades Históricas, es decir, para Cataluña, País Vasco y Galicia, se acometió la *vía rápida*. Sin embargo, dentro de ella, se decidió un procedimiento menos complicado que el previsto, como hemos señalado anteriormente, por el art. 151.1 CE. Por ello, se aplicó la Disposición Transitoria Segunda<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> *Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el Art. 144*

<sup>63</sup> *No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del Art. 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del Art. 143,2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica*

<sup>64</sup> *Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del Art. 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.*

Como aparece determinado en esta Disposición, estos territorios, que durante la II República (1932, Cataluña) o en la Guerra Civil (1 de octubre de 1936 el País Vasco), así como Galicia, cuya iniciativa provino de cierto órgano preautonómico, iniciaron su proceso de adquisición de la autonomía mediante el logro de la mayoría absoluta en sus órganos de preautonomía. Conseguido esto, para la redacción del Estatuto de Autonomía y su tramitación, se utilizaría el art. 151.2 CE<sup>65</sup>.

El caso de Navarra reviste una especial diferencia. Como se trataba de un territorio foral, se utilizó la Disposición Adicional Primera<sup>66</sup>, que implicaba el respeto de los fueros, aunque actualizados. De esta forma, la foralidad navarra continúa, pero actualizada mediante la LO 13/1982 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

El texto de este régimen foral se redactó a raíz de la negociación entre la Diputación Foral de Navarra y el Estado español, de manera que la LORAFNA ejerce la función de Estatuto de Autonomía, y, por ello, la Comunidad Foral de Navarra es considerada como una Comunidad Autónoma más.

## 2- La reforma de los Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Autonomía pueden modificarse mediante un procedimiento que aparece en la Carta Magna. Según este procedimiento, las reformas se deben remitir a

---

*El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Art. 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico*

<sup>65</sup> *En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:*

*1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.*

*2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.*

*3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*

*4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.*

*5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. [...]*

<sup>66</sup> *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*

las Cortes Generales para su posterior aprobación, siempre mediante una Ley Orgánica, como aparece en el art. 147.3 CE<sup>67</sup>.

La iniciativa de la reforma la deberán encabezar los organismos autonómicos (el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y su respectiva Asamblea Legislativa) y los órganos estatales (en ocasiones, el Gobierno de la Nación, y, por supuesto, las Cortes Generales).

En el caso de los Estatutos de Autonomía aprobados según el procedimiento del art. 151 CE (la *vía rápida*), se deberá remitir al art. 152.2 CE<sup>68</sup>. Es decir, que se necesita como último requisito la aprobación mediante referéndum convocado en los territorios afectados, lo cual es obvio, teniendo en cuenta que también se recurre a un referéndum para conseguir su aprobación. De todas formas, se debe tener en cuenta que los Estatutos, al igual que la Carta Magna, son un tanto rígidos para su reforma. Este punto es, pese a su incomodidad, de una cierta importancia a la hora de evitar que su diseño se amolde a ciertos intereses partidistas.

---

<sup>67</sup> *La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*

<sup>68</sup> *Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes*

## II- LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### I- INTRODUCCIÓN: LAS LÍNEAS GENERALES DEL REPARTO COMPETENCIAL

Las Comunidades Autónomas, como sabemos, son entidades históricas y culturales con identidad propia. Por ello, disfrutan de una serie de competencias que les confiere una cierta autonomía, aunque no soberanía, ya que, como especifica el art. 2º CE, será únicamente la *nación española* la que detente la *soberanía popular*, en la tradición del constitucionalismo europeo y español, que transfiere el derecho de obtener y ejercer la soberanía únicamente a la entidad que sea reconocida como *nación*. De ahí la problemática de adoptar, dentro de los Estatutos de Autonomía, el término *nación* como colectivo diferente al Estado español. Como es evidente, la influencia del organicismo republicano de 1873, así como de Ortega y Gasset, se puede rastrear en estos principios.

Respecto al procedimiento de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, éstas les pueden ser conferidas a través de ciertos elementos, como son:

- 1- Los Estatutos de Autonomía.
- 2- Las leyes del Estado central que les transfieren y delegan en las Comunidades Autónomas, ciertas competencias.
- 3- Las sentencias del Tribunal Constitucional.
- 4- Los Reales Decretos de transferencias de ciertas funciones y servicios.

Con todo ello, se define un sistema de reparto de competencias y de funciones muy complejo. Este sistema se debe basar en unas líneas generales, que son las siguientes:

- a) La variedad de los regímenes autonómicos.

Como sabemos, la CE no define un modelo de Comunidad Autónoma, sino varios, así como varios son los procesos para su creación. Procesos que, como ya hemos visto, dependen de las condiciones y requisitos de los territorios aspirantes.

De esta forma, y ya lo hemos señalado anteriormente, hay varios tipos de regímenes autonómicos. Concretamente, estamos hablando de dos: por un lado, las

Comunidades Autónomas *históricas*, que se han basado en el art. 151 CE, y que son Galicia, el País Vasco, Cataluña, Navarra, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias (éstas últimas, por medio de una LO). Por otro lado, el resto, que dispone de competencias más reducidas.

b) El sistema de compartición de funciones.

En nuestro ordenamiento constitucional, como no se trata de un sistema federal clásico, adoptamos una forma diferente de compartir funciones entre el Estado central y los entes autonómicos. Pero siempre dejando claro que es el Estado central, como institucionalización de la *única* soberanía posible, el que disfruta de una clara preponderancia.

En el federalismo clásico, como puede ser el definido por la Constitución Americana de 1787, la Federación (el Estado central) dispone de unas competencias que ejerce en su totalidad (legislación y ejecución), y los Estados, otras diferentes. Junto con estas competencias, no lo olvidemos, existen, anejas, un determinado *gasto público*, por lo que el conflicto, en ocasiones, es importante.

En nuestro caso, al igual que el modelo alemán de 1919 (la *Constitución de Weimar*), o el de Austria de 1920, se usa un sistema de repartición funcional, de manera que, ante una determinada materia, el Estado central se encarga de unas funciones, y las Comunidades Autónomas de otras. Normalmente, lo que realiza el Estado central es delimitar y definir la legislación básica, y las Comunidades Autónomas, la legislación *de desarrollo*.

Sí es cierto que existen unas materias reservadas al Estado central en exclusiva, y también otras que, en virtud de los diferentes Estatutos de Autonomía, son disfrutadas por las diferentes Comunidades Autónomas (turismo, artesanía, ordenación territorial...). Es éste uno de las *permanencias* que perviven del sistema de 1931, pero, en nuestro actual sistema autonómico, algunas competencias son compartidas por ambos entes.

c) La variabilidad y la evolución del sistema.

En este sentido, respecto a las diferentes variaciones y a la evolución del sistema de reparto de competencias, debemos tener en cuenta que la CE determina un Estado de las Autonomías que se va configurando de forma progresiva. De esta forma, entre 1979

y 1983 se puede afirmar que se completa el mapa autonómico. Este mapa consta de 17 Comunidades Autónomas, y dos ciudades autónomas, que son Ceuta y Melilla.

Evidentemente, en un mapa tan amplio, y configurado en un lapso de varios años, unido a los diferentes Estatutos de Autonomía, y a las diferentes vías para alcanzarlos, dan como resultado, como ya hemos visto, un sistema de reparto competencial diferente, pudiendo afirmarse que nos encontramos ante Comunidades Autónomas *plenas*, y Comunidades Autónomas *reducidas*.

Debemos tener en cuenta también que el art. 150 CE<sup>69</sup> permite al Estado transferir competencias de su incumbencia, y que incluso permite a las Comunidades Autónomas legislar, mediante concesión de una ley estatal, sobre materias competencia del Estado central. Y todo ello, sin necesidad de modificar los diferentes Estatutos. Se trata de la sanidad exterior; de la defensa del patrimonio cultural, monumental o artístico; etc.

No obstante, estas concesiones deberán regularse por la *ley marco* correspondiente, y por los mecanismos de control que en ella se determinen. Además, junto con la transmisión de competencias, el Estado deberá transferir los medios financieros necesarios, lo cual tendrá lugar por medio de una Ley Orgánica.

Por último, en este artículo la Carta Magna determina que el Estado central podrá promulgar leyes que traten de armonizar el proceso de asunción de competencias por parte de las respectivas Comunidades Autónomas. Como resultado, en 1981 el PSOE y UCD apoyaron la famosa LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), que fue rechazada por los comunistas y los nacionalistas, aunque fue aprobada. Aún así y todo, fue llevada al Tribunal Constitucional, que resolvió que era anticonstitucional en su fallo del 11 de agosto de 1983, ya que precisó que el *legislador*

---

<sup>69</sup> *1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

*3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad*

*estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión.*

La ley que sí se aceptó fue la Ley 12/1983, de 14 de octubre, que no era una Ley Orgánica, y que contenía normas más moderadas que la LOAPA, sobre las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, sobre algunas disposiciones generales, sobre el Régimen general de las administraciones de las diferentes Comunidades Autónomas, sobre la Reforma de la Administración del Estado, y sobre la Función Pública.

## II- EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### a) LAS COMPETENCIAS QUE EL ESTADO CENTRAL SE RESERVA

Los Estatutos de Autonomía, como ya sabemos, determinan, entre otros aspectos, los límites territoriales de las diferentes Comunidades Autónomas, su bandera, su nombre, la denominación de las instituciones de gobierno propias... y las competencias que poseen. No obstante, estas competencias están reguladas por la Constitución, como se observa en el art. 147.2.d CE<sup>70</sup>. Por ello, es nuestra Carta Magna, como manifestación de la *soberanía popular* del Estado español, la que, en última instancia, plantea los límites y el marco en el que se deben mover las competencias que aparecen en los Estatutos de Autonomía.

Nuestro sistema constitucional prevé que las competencias que aparecen recogidas en los 32 apartados de que consta el art. 149.1 CE (que es el verdadero eje vertebrador del Estado de las Autonomías), sean competencia exclusiva del Estado central, mientras que en el art. 148 CE se determinan aquellas sobre las que las diferentes Autonomías pueden decir su asunción. Las que no aparecen dentro del art. 149.1 CE quedarían en poder del Estado central durante un período de cinco años, en el caso de que se trate de las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto se aprobó por el art. 143 CE, a diferencia de las que aprobaron su Estatuto por la vía del art. 151 CE, para las que esta asunción es inmediata.

Otros aspectos que pertenecen al Estado central son aquellos que tan sólo se pueden regular mediante una Ley Orgánica, como son los que aparecen en el art. 81.1 CE<sup>71</sup>, o el Estatuto privativo de los jueces, magistrados y diferente personal de Justicia, como determina el art. 122.1 CE<sup>72</sup>, que depende de la LOPJ.

En lo tocante a las competencias privativas del Estado, que aparecen en el art. 149.1 CE que ya se ha visto, una parte son por entero asunto del Estado central, como la

---

<sup>70</sup> *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*

<sup>71</sup> *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*



legislación, el reglamento, la ejecución, la inspección y la coordinación de todo lo relativo a las Fuerzas de Defensa o a las relaciones internas. En otros casos, para el Estado sería tan sólo la legislación, y para las Comunidades Autónomas, la ejecución, de aspectos como la propiedad intelectual e industrial. Este artículo también contempla el terreno en el que el Estado central se reserva únicamente la legislación básica (radio o televisión, pesca, medio ambiente, prensa...) o simplemente las bases de legislación de un cierto sector.

## b) LAS COMPETENCIAS QUE PUEDEN SER ATRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya sabemos, todas aquellas competencias que no aparecen como reservadas, de una forma u otra, al Estado central en virtud del art. 149.1 CE, pueden ser materia de las Comunidades Autónomas, pero de diferente forma. Es decir, si estamos hablando de aquellas Comunidades que se gestaron gracias a un Estatuto producido por la vía del art. 143 CE, estas competencias que no aparecen en el art. 149.1 CE, estarán en poder del Estado central durante un período de cinco años. Más adelante, podrán pasar a dichas Comunidades Autónomas, previa modificación de los respectivos Estatutos de Autonomía, pero antes, sólo podrán optar a las que aparecen en el art. 148.1 CE<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia

<sup>73</sup> Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12.ª Ferias interiores.
- 13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14.ª La artesanía.

Por otra parte, se situarían las Comunidades Autónomas que vieron aprobados sus respectivos Estatutos de autonomía por la vía del art. 151 CE. En este caso, estas Comunidades Autónomas no tendrían que esperar cinco años a asumir las competencias que no aparecen en el art. 149.1 CE. Es el caso de las Comunidades Autónomas *de autonomía plena*, como Cataluña, el País Vasco, Navarra, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía o Canarias.

Todas ellas se acogieron a las siguientes Disposiciones Adicionales y Transitorias, para justificar su inclusión en el art. 151 CE. Fueron:

- Las que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de Autonomía, como el País Vasco, Galicia o Cataluña, por la Disposición Transitoria 2<sup>a</sup><sup>74</sup>.
- Las que se acogieron a la actualización de un régimen foral previo, como Navarra, por la Disposición Adicional 1<sup>a</sup><sup>75</sup>.
- La posibilidad del art. 151.1 CE<sup>76</sup>, por el que accederían a esta vía a través de un complejo referéndum popular.

---

15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.<sup>a</sup> Asistencia social.

21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene.

22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica

<sup>74</sup> Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del Art. 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Art. 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico

<sup>75</sup> La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía

<sup>76</sup> No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del Art. 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del Art. 143,2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica

- La posibilidad del art. 150.2 CE<sup>77</sup>.

Todo este complejo sistema de reparto competencial se completa con lo que se conoce como *cláusula de cierre*, que es lo que supone el contenido del art. 149.3 CE<sup>78</sup>. Como es evidente, esta *cláusula de cierre* determina que las competencias que el Estado central se reserva, durante cinco años, en el caso de las Comunidades Autónomas acogidas al artículo 143 CE, no ocurre con las que adquirieron la autonomía por el artículo 151 (que las pueden incluir directamente en sus Estatutos de Autonomía respectivos, desde el principio). La conclusión es la *doble vía* de acceso a la autonomía que existe en nuestro actual ordenamiento constitucional, y que ha generado un torrente de interpretaciones en uno y otro sentido. Ya sabemos los posibles motivos de este diseño territorial.

### c) LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como sabemos, las Comunidades Autónomas son entes que pueden legislar. Este hecho las diferencia de otros organismos supraprovinciales que cuajaron, en el pasado, en nuestro ordenamiento territorial, como es el caso de las ya comentadas *mancomunidades*. Con esta capacidad, se logra articular un modelo de Estado de una cierta descentralización, pese a las críticas que, desde ciertos sectores nacionalistas, se hacen sobre el modelo.

Es cierto que, teóricamente, en principio tan sólo podían haberse limitado a funciones ejecutivas o administrativas de las competencias que apareciesen en sus Estatutos de Autonomía, pero, al final, todas ellas pueden dictar normas con rango de ley, con la misma categoría que las leyes estatales, puesto que, por ejemplo, tan sólo

---

<sup>77</sup> *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.*

*La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*

<sup>78</sup> *Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.*

*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.*

*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*

estarán sometidas a la constitucionalidad o inconstitucionalidad, y no a la jurisdicción contencioso-administrativa, como ocurre con los reglamentos.

No obstante, pese a la naturaleza legislativa de la normativa que emiten las Comunidades Autónomas, las leyes estatales, en algunos casos, tienen preeminencia sobre ellas. Por ejemplo:

- Cuando las Comunidades Autónomas se encargan de la legislación de desarrollo de alguna competencia compartida con el Estado, y éste de las bases.
- Cuando la CE o los Estatutos de Autonomía se remiten específicamente a una ley estatal.

#### d) LA LEGISLACIÓN DE BASES.

Cuando hablamos de *legislación de bases*, no nos estamos refiriendo a las Leyes de Bases, que es el marco legislativo en el que se debe mover, de forma extraordinaria, el Poder Ejecutivo para emitir un Decreto-ley. En este caso, nos referimos a la legislación emitida por el Poder Legislativo, las Cortes Generales, dentro de la cual las Comunidades Autónomas pueden emitir normas con rango de ley, es decir, pueden, a su vez, legislar. Esto implica un límite a la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas

Sin embargo, cuando la CE atribuye al Estado central, al legislador central, la capacidad de fijar unas *bases* o *legislación básica*, no le deja absoluta libertad. También marca unos límites: el Estado central sólo puede marcar las bases en aquellas materias comunes a todas las Comunidades Autónomas, con el fin de que, en algunas cuestiones, se establezca un sistema normativo común para toda la Nación.

Además, cuando la Carta Magna atribuye al Estado central el establecimiento de unas bases sobre una determinada materia, también le permite ciertas funciones ejecutivas sobre esa materia.

e) CARACTERÍSTICAS DE ESTAS BASES ESTATALES.

La legislación estatal necesita de unos *requisitos*. Éstos son:

- Deberán ser las *Cortes Generales* las que establezcan lo que se entiende como *básico*. Sólo de forma muy excepcional, el Ejecutivo estatal, mediante Reales Decretos, desarrollará esta función.
- Se deberá declarar expresamente el alcance básico de todas, o de parte de estas normas.

Por último, deberemos recordar que será el Tribunal Constitucional el que se encargue de revisar si se adecua la normativa básica al reparto competencial.

f) LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

Con la creación del Estado de las Autonomías, se ha creado la Administración Autonómica. Por tanto, se ha acentuado la descentralización. No obstante, aunque exista una Administración Autonómica, que, por tanto, ha contribuido a reducir el tradicional centralismo del Estado español, existe la figura del Delegado del Gobierno.

Pese a que exista una Administración Autonómica, y, por ello, un poder ejecutivo autonómico, estas competencias ejecutivas desaparecen en aquellos aspectos que son en exclusiva competencia del Estado central. Sin embargo, en algunos aspectos sobre los que el Estado central legisla, las Comunidades Autónomas sí que pueden desarrollar competencias ejecutivas, para lo cual utilizan los reglamentos. Éstos, son de dos tipos:

- Reglamentos que tienen una función ejecutiva.
  - Los reglamentos de autogobierno: sirven para organizar los servicios administrativos.
  - Reglamentos que se encargan de garantizar el funcionamiento de los servicios.

- Reglamentos que sirven para desarrollar las leyes emitidas por el Estado central. En este caso, se trata de funciones legislativas.

Cuando la Constitución reserva al Estado las bases legislativas de una materia, y una o varias Comunidades Autónomas asumen el desarrollo y ejecución de dicha materia, la potestad ejecutiva, como es obvio, pertenece a estas Comunidades Autónomas, y la legislación, por tanto, al Estado central. Pero en general, lo normal es que, en una determinada materia, tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas desarrollen funciones tanto legislativas como ejecutivas. Por ello, ante esta duplicidad, es muy necesaria una correcta coordinación.

Independientemente de todo esto, la Constitución Española reserva al Estado central la función ejecutiva en exclusiva de determinadas materias, como el régimen económico de la Seguridad Social.

#### g) LÍNEAS GENERALES DEL DESARROLLO DEL PROCESO AUTONÓMICO

Como ya hemos ido viendo, nuestro sistema constitucional no prevé un modelo prefijado de organización territorial del Estado, por lo menos en lo que a las Comunidades Autónomas se refiere. Ya en 1981, Pedro Cruz Villalón hizo notar que, según la Carta Magna, no se determinaba si el Estado español iba a ser un Estado centralizado y unitario, unitario pero descentralizado, federalizante o incluso con matices confederales. Podía estar exagerando (hay autores como Xacobe Bastida que, basándose en su análisis del art. 2 CE, defienden que el espíritu de la Constitución era claramente nacionalista español, centralista unitario, filosóficamente orteguiano, meineckiano, jovellanista, tönnesiano e incluso hegeliano), pero lo que sí es cierto es que no hubo una intención de marcar y determinar el modelo a seguir.

No obstante, hay que recordar que hubo una cierta predeterminación, por ejemplo con la creación de los *entes preautonómicos*, constituidos por medio de decretos-ley del Gobierno, en todas las actuales Comunidades Autónomas, excepto Madrid, Cantabria o La Rioja (VVAA, 1992).

En el proceso que se diseñó, que, como sabemos, permite la diferenciación entre las Comunidades de *vía lenta*, y las de *vía rápida*. Esta última opción implicó, como ya

hemos comentado anteriormente, la tramitación de los Estatutos vasco y catalán, por la vía especial de la Disposición Transitoria Segunda<sup>79</sup>.

En lo que se refiere a Galicia, se intentó, en un principio, rebajar su nivel de autonomía, mediante la introducción, en su proyecto de Estatuto, de una serie de límites y de cautelas. Y, con el resto de iniciativas de Estatuto, se aplicó la vía del art. 143 CE. No obstante, en Andalucía, el referéndum que tuvo lugar en 1980 generó que se le aplicara la vía especial del art. 151.1 CE, con lo que adquirió el máximo techo competencial, que fue lo que al final se aplicó para el caso gallego.

En 1981, gracias a los Pactos Autonómicos entre el Gobierno de la UCD y el PSOE, se intentó una cierta homogeneización en el proceso de confección del mapa de las Autonomías, en cuanto al nivel de competencias se refiere. En este Pacto se decidió que todos los Estatutos que quedaran pendientes se tramitaran por la vía del art. 143 CE, o por la vía especial del art. 151.2 CE<sup>80</sup> en algunos casos. De esta forma, los Pactos Autonómicos generaron el siguiente sistema de tramitación de Estatutos de Autonomía:

- En 1981:
  - o Galicia: por la Transitoria 2ª CE.
  - o Andalucía: por el art. 151.1 CE, y el 144 c. CE para el caso de Almería.
  - o Asturias: por el 143.2 CE.

---

<sup>79</sup> *Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del Art. 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el Art. 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico*

<sup>80</sup> *En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:*

*1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.*

*2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.*

*3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*

*4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.*

*5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del*

- Cantabria: por el art. 143.2 CE.
  
- En 1982:
  - La Rioja: por el art. 143.2 CE.
  - Murcia: por el art. 143.2 CE.
  - Comunidad Valenciana: por el art. 143.2 CE y por el art. 150.2 CE.
  - Castilla –la Mancha: por el art. 143.2 CE.
  - Canarias: por el art. 143.2 CE y por el art. 150.2 CE
  - Navarra: por la Disposición Adicional Primera CE.
  
- En 1983:
  - Extremadura: por el art. 143.2 CE.
  - Baleares: por el art. 143.2 CE.
  - Madrid: por el art. 143.2 CE y por el art. 144 a. CE.
  - Castilla y León: por el art. 143.2 CE y por el art. 144. c. para el caso de Segovia.

Con todo ello, se configuró un primer grupo de Autonomías que adquirieron este estatus por la vías especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), un segundo grupo, que también lo adquirió por la vía del art. 150.2 CE<sup>81</sup>, como Canarias y la Comunidad Valenciana, y un tercer grupo, formado por todas las de la vía del art. 143.2 CE, que fueron todas las demás.

Más adelante, entre 1984 y 1992, se abrió un segundo período en el desarrollo del Estado de las Autonomías, con la apertura de las diferencias entre las de la vía especial y las de la vía general. Esta etapa concluyó con la firma de los Pactos Autonómicos entre el PSOE y el PP, que aumentó las competencias de las Comunidades Autónomas de vía general, o *lenta*, la vía del art. 143.2 CE.

---

*proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. [...]*

<sup>81</sup> *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*



### III- LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### I- COMPARACIÓN CON EL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO CENTRAL

La Constitución Española de 1978, siguiendo la filosofía orteguiana que han apuntado autores como Bastida, prevé, atribuyéndose la *soberanía*, toda una serie de normas para la organización institucional de las Comunidades Autónomas. Estas normas aparecen en el articulado de la siguiente manera:

- Art. 148.1.1 CE<sup>82</sup>.
- Art. 148.1.2 CE<sup>83</sup>.
- Art. 152.3 CE<sup>84</sup>.
- Art. 156.1 CE<sup>85</sup>.

Además, el art. 152.1 CE<sup>86</sup> regula, como se puede comprobar, los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas de autonomía plena, es decir, las que adquirieron su

---

<sup>82</sup> *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno*

<sup>83</sup> *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias [...] 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*

<sup>84</sup> *Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*

<sup>85</sup> *Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*

<sup>86</sup> *En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el Art. anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.*

*El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.*

*Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.*

autonomía mediante la vía del art. 151 CE. No obstante, este modelo, con el tiempo, se aplicó a todas. Por ello, las Comunidades Autónomas disponen de:

- Asamblea Legislativa, que es la institución que se encarga de las labores legislativas, básicamente.
- Consejo de Gobierno, que toma diferentes nombres, pero que, en esencia, es el Gobierno Autonómico. Por ello, a priori dispone del poder ejecutivo (y parte del legislativo).
- Tribunal Superior de Justicia.

## II- LA SEPARACIÓN DE PODERES:

### a. EL PODER LEGISLATIVO EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Como se aprecia en el art. 152.1 CE<sup>87</sup> las Comunidades Autónomas, como entes autonómicos de naturaleza política, disponen de competencias legislativas que ejercen mediante Asambleas creadas al efecto. Estas Asambleas estarán elegidas por sufragio universal y mediante un sistema proporcional, de la misma forma que el Congreso de los Diputados. De hecho, el art. 81.1 CE<sup>88</sup> determina que las instituciones del Estado central podrán fijar, a través de leyes orgánicas, el régimen electoral general. Eso, sin perjuicio de que las diferentes Comunidades Autónomas, por medio de su legislación ordinaria, puedan introducir sus peculiaridades propias.

---

*En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia*

<sup>87</sup> *En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el Art. anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio[...]*

Entre estas peculiaridades, cabe destacar el hecho de que en Asturias, Baleares y Canarias existan circunscripciones infraprovinciales, o que el mínimo porcentaje de votos necesario para lograr representación parlamentaria en Murcia y en la Comunidad Valenciana sea el del 5%. Otro ejemplo de estas peculiaridades, que no rompen con un modelo general adoptado por el Estado central para todo el territorio es que en todo el territorio del País Vasco existe la misma representación parlamentaria, independientemente de la población.

Las Asambleas legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas están formadas por procuradores cuyo número difiere entre ellas. Este punto es lógico, puesto que, si tenemos en cuenta que, por norma general, el sistema que se adopta es el proporcional, y debido a que cada Comunidad contiene un diferente número de habitantes su composición cuantitativa deberá diferir.

En cuanto al estatus de estos procuradores, éstos son inviolables. Sin embargo, no disponen de inmunidad parlamentaria como es el caso de los representantes en las Cortes Generales. Sí disponen de un fuero especial, que conlleva que está prohibida la detención o retención en instancias policiales, salvo que se dé el caso de un delito flagrante.

Otra diferencia que se observa respecto de los representantes en las Cortes Generales es que no disponen de sueldo, pero sí de dietas, lo cual debe aparecer estipulado en los diferentes Estatutos de Autonomía.

Respecto a la duración de su mandato, éste es de cuatro años, y el Ejecutivo autonómico no dispone de la facultad de suspenderlas, excepto en las Comunidades Autónomas de Galicia, País Vasco o Cataluña, donde dispone de estas atribuciones.

En lo referente a su funcionamiento, hay que destacar que el procedimiento legislativo se inicia con la iniciativa de las entidades locales, como los ayuntamientos, los cabildos insulares o las comarcas (caso de Murcia o Cataluña), y que las leyes, para adquirir este estatus, deberán ser sancionadas por el presidente en nombre del rey.

---

<sup>88</sup> *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*

## b. EL PODER EJECUTIVO.

Como sabemos, al igual que el Estado central, y en virtud del contenido de los diferentes Estatutos de Autonomía y del art. 152.1 CE<sup>89</sup>, las Comunidades Autónomas disponen de un poder ejecutivo, independientemente de que sean Comunidades *de autonomía plena* o *de autonomía reducida*. Esto es consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1981 (VVAA, 1992), que conllevaron, como sabemos, una cierta homogeneización institucional.

El procedimiento, como hemos deducido de la lectura del art. 152.1 CE, implica que la Asamblea, una vez formada, elige un presidente que es el que diseña su Consejo de Gobierno. El presidente debe ser un parlamentario autonómico, y sus actos están refrendados por el presidente del Gobierno central. Además, puede disolver la Asamblea y es el único miembro del Gobierno autonómico que dispone de responsabilidad parlamentaria. Por ello, este sistema se puede calificar de *semipresidencialista*.

Respecto a las relaciones entre el Gobierno o Consejo autonómico, y la Asamblea autonómica, hay que destacar que se siguen las mismas pautas que en el sistema nacional central. Por ello, se siguen las directrices del Título V de la Carta Magna. De esta forma, existe un sistema de control del parlamento mediante cuestiones de confianza y mociones de censura constructiva (es decir, que se puede revocar un Consejo autonómico, pero presentando un presidente alternativo).

En este punto, se debe comentar que en la Comunidad Valenciana, en Castilla-La Mancha o en el País Vasco, este modelo general presenta algunos cambios. Concretamente, las cuestiones de confianza no sólo se pueden presentar sobre un programa o sobre una decisión del Gobierno autonómico, sino sobre un proyecto de ley, que, en el caso de la Comunidad Valenciana, necesitará de una mayoría absoluta, y no simple, para ganarse.

Por último, en lo tocante a las disoluciones de las Asambleas autonómicas, en principio no hay previsiones en los diferentes Estatutos de Autonomía sobre el procedimiento a seguir.

---

<sup>89</sup> [...] un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea [...]

### c. EL PODER JUDICIAL.

Sobre la administración de justicia en las diferentes Comunidades Autónomas, debemos comentar que, como aparece en el tantas veces citado art. 152.1 CE<sup>90</sup>, existe un Tribunal Superior de Justicia, que, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma en cuestión, será la más alta institución judicial, pero sin menoscabar la autoridad del Tribunal Supremo como máxima institución judicial de la nación.

Pese a todo esto, hay que tener en cuenta que, siguiendo el principio constitucional de unidad jurisdiccional del Estado, tal y como aparece en el art. 117.5 CE<sup>91</sup>, no puede existir dualidad alguna de poder judicial, entre alguna institución autonómica creada al efecto, y el poder judicial de la nación. Es por ello por lo que se habla no de Administración de justicia *de* las Comunidades Autónomas, sino de Administración de justicia *en* ellas.

Sin embargo, y pese a esta precisión conceptual, los diferentes entes autonómicos pueden desarrollar algunas competencias. Es el caso del personal al servicio de la administración de justicia, como los secretarios judiciales, aunque no de los jueces o magistrados, que están regulados por la LOPJ. En el caso de ese personal subalterno, la ley orgánica antes citada prevé una distribución del poder entre la Administración del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas

Otra esfera de desarrollo de competencias en este ámbito judicial es la organización de las demarcaciones judiciales. En efecto, según el art. 152.1 CE, todas las Comunidades Autónomas, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, participan en la organización (lo que no quiere decir que ellas solas organicen) de las demarcaciones judiciales. Como es evidente, con este instrumento, los entes supraprovinciales desarrollan un nivel de autonomía sin parangón (obviando los proyectos de la I República, por ejemplo) en la historia del constitucionalismo español. No obstante,

---

<sup>90</sup> [...] *Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. [...]*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia*

como ya hemos ido apuntando en todo este trabajo, no todos los autores consideran que este elemento, como muchos otros, coadyuva en el desarrollo y aplicación de la *soberanía nacional*, y que, por muchas atribuciones de que disfrute un ente, su desarrollo, definición y aplicación proceden del depositario constitucional de la soberanía, a saber, la *nación española*.

### III- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INTERNA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### a. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Las diferentes Comunidades Autónomas pueden colaborar con el Estado central y con las instituciones locales en la distribución territorial del territorio de su competencia. En esta relación y en estas competencias de los entes autonómicos, las diferentes entidades locales disponen de una serie de garantías. Es decir, la Constitución, aunque permite a las Comunidades Autónomas tomar decisiones en este campo, preserva el derecho de los entes locales a su autonomía y a su existencia. Esto aparece en el art. 140 CE<sup>92</sup> como garantía de la autonomía de los municipios frente al poder, en otro tiempo omnímodo, del Estado central y frente a los entes autonómicos.

Asimismo, las entidades provinciales también están garantizadas en nuestro ordenamiento constitucional. Es el art. 141.1 CE<sup>93</sup> el que determina que las Cortes velarán por la integridad territorial y jurídica de estos entes locales.

Pese a todo ello, el Estado central se reserva constitucionalmente el derecho de fijar las bases organizativas y competenciales de la Administración local, como aparece en el art. 149.1.18 CE<sup>94</sup>. En este caso, la Constitución atribuye al Estado tan sólo las

---

<sup>91</sup> *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución*

<sup>92</sup> *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. [...]*

<sup>93</sup> *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*

<sup>94</sup> *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas; el procedimiento*

bases del régimen jurídico y del régimen estatutario de las Administraciones públicas, pero deberán ser las Comunidades Autónomas las que desarrollen, por medio de sus Estatutos de Autonomía, estos aspectos.

En esta línea, el art. 152.3 CE<sup>95</sup>, los diferentes entes autonómicos pueden establecer circunscripciones territoriales propias, y el art. 148.1.2 CE<sup>96</sup> les capacita para alterar los términos municipales, pero no así los provinciales. Incluso pueden gestionar directamente, o delegando en los entes locales, algunas materias específicas, pero siempre respetando la autonomía local, como aparece determinado en la Ley Orgánica de Bases de Régimen Local.

#### b. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TERRITORIOS FORALES

Aparte de todo ello, debemos establecer una diferenciación con los territorios forales. En este caso, la Disposición Adicional Primera CE<sup>97</sup> determina que los territorios forales están amparados por la Carta Magna.

Se trata de territorios que desde muy antiguo han dispuesto de un régimen jurídico-público propio, y, con la Constitución de 1978, han visto incrementadas sus competencias. Los Estatutos de Autonomía, como ya sabemos, pueden actualizar el régimen foral y adecuarlo a los nuevos tiempos democráticos y constitucionales, y así, tanto el País Vasco, como la Comunidad Foral de Navarra, pueden asumir competencias propias del antiguo Reino de Navarra.

No obstante, en el caso del País Vasco, esto implica el respeto por los antiguos territorios históricos (Navarra, Guipúzcoa, Álava y Vizcaya), de manera que las instituciones autonómicas no pueden menoscabar sus derechos adquiridos. De esta forma, existe la peculiaridad de que se ha creado un régimen quasi-confederal en el País

---

*administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*

<sup>95</sup> *Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*

<sup>96</sup> *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*

<sup>97</sup> *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*

Vasco, ya que estos territorios históricos disponen de un ámbito competencial propio, más allá de las simples provincias que proceden de la legislación de tradición liberal.

#### IV- LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los entes autonómicos, en virtud del art. 156.1 CE<sup>98</sup> disponen de autonomía financiera. Esto implica que pueden disponer de los recursos necesarios para asumir las competencias que aparecen determinadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por ello, nuestro ordenamiento constitucional prevé la existencia de una importante autonomía tributaria y presupuestaria.

No obstante, en este aspecto se deberá respetar la coordinación necesaria y obligada con la Hacienda General del Estado, y siempre sin perder de vista el principio de solidaridad que impregna todo el desarrollo territorial del Estado.

Este principio de solidaridad y de coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Hacienda General del Estado, ya aparece en el art. 139.2 CE<sup>99</sup>, y trata de evitar la creación de *paraísos fiscales*. Así, el Estado, en virtud del art. 157.3 CE<sup>100</sup> el Estado central, a través de una Ley Orgánica, puede diseñar el modelo de financiación de los diferentes entes autonómicos, como es el caso de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980.

Pero, ¿de dónde obtienen sus ingresos estos entes autonómicos para hacer efectivas las competencias que aparecen recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía? De diferentes vías. Como prevé el art. 157.1 CE<sup>101</sup>

El Fondo de Compensación Inter-territorial es un fondo separado de los Presupuestos Generales del Estado que tiene como objetivo corregir los posibles

---

<sup>98</sup> *Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*

<sup>99</sup> *Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*

<sup>100</sup> *Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado*

<sup>101</sup> *Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

- a) *Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
- b) *Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) *Transferencias de un fondo de compensación inter-territorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
- e) *El producto de las operaciones de crédito*



desequilibrios económicos entre los diferentes entes autonómicos que forman parte del Estado.

Además de todo esto, no se debe olvidar el sistema de convenios que se han establecido entre el Estado central y territorios como el País Vasco o Navarra. Se trata de Comunidades Autónomas que disponen de un sistema tributario propio y que contribuyen al Estado con un cupo prefijado y que es renovable.

#### **IV- LAS RELACIONES ENTRE EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LOS ORDENAMIENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

##### **I- DIFERENTES TIPOS DE RELACIONES ENTRE LOS ORDENAMIENTOS ESTATAL Y AUTONÓMICOS**

El art. 149.3 CE<sup>102</sup> implica que hay un principio de supletoriedad entre los ordenamientos estatal y autonómicos. Por ello, se necesita un sistema de coordinación y de integración entre las normativas estatal y autonómicas, que se fundamenta en tres bases fundamentales:

- 1- Supletoriedad. Aparece reflejada en el citado art. 149.3 CE. Pero este principio no implica que el Estado pueda abarcar todos aquellos aspectos no regulados por las Comunidades Autónomas
- 2- Competencia: la organización del Estado español no se basa en una rígida jerarquía normativa. Por ello, una ley estatal no es necesariamente superior a la autonómica, sino que podríamos afirmar que cada una de ellas es el vértice de su propia pirámide normativa. Sin embargo, en muchos aspectos, para conseguir una imperiosa y necesaria coordinación, la normativa estatal está por encima de la normativa autonómica.

---

<sup>102</sup> *Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo*

- 3- Posición preeminente de la normativa estatal. La *cláusula de prevalencia*. Como en muchas materias hay una cierta repartición de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, uno dispone de unas funciones y las otras de otras funciones, hay que diferenciar entre legislación de bases y legislación de desarrollo, o entre potestad legislativa y potestad ejecutiva. En este aspecto, el Estado dispone de una posición preeminente porque fija las directrices generales en las que se tiene que mover una Comunidad Autónoma para legislar o para ejecutar. No obstante, según el art. 149.1 CE, la legislación estatal se sitúa por encima de la autonómica, en supuestos específicamente expresados en la Carta Magna, como en la legislación básica o en la legislación de bases. Además, según el art. 150.3 CE<sup>103</sup>, en el caso de salvaguardar el interés general, el Estado central podrá dictar la normativa-marco de la cual no podrá salirse la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas

## II- LA AMPLIACIÓN DE COOMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### a. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EXTRAESTATUTARIAS

La Constitución prevé el incremento unilateral, por parte del Estado, de las competencias de las diferentes Comunidades Autónomas. Se trata de materias que en principio no están contempladas en los Estatutos de Autonomía, pero que, tras la promulgación de una ley general por parte de las Cortes Generales, éstas deciden transferirlas de forma extraestatutaria. Ahora bien, se necesita un control estatal central de esa atribución legislativa, para lo cual se utiliza el Tribunal Constitucional. Son materias de ámbito estatal, pero más allá de lo recogido en el citado art. 149.2 CE.

---

*que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*

<sup>103</sup> *El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad*

En el articulado de la Carta Magna, es el art. 150.1 CE<sup>104</sup> el que faculta a las Cortes Generales para esta transferencia. No olvidemos que, como ya hemos señalado, se necesita una ley marco que regule y controle, atribuyendo una función de control de esta transferencia extraestatutaria, para evitar que la Comunidad Autónoma en cuestión (no tiene por qué ser extensivo a todas) se exceda en sus atribuciones.

#### b. LA DELEGACIÓN O TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Este mecanismo, regulado por el art. 150.2 CE<sup>105</sup>, permite la transferencia de competencias de titularidad estatal a una Comunidad Autónoma a través de una Ley Orgánica. Esto implica que, si fuese mediante la modificación de los Estatutos de Autonomía, esto no se podría revocar mediante una Ley Orgánica, pero como se transfieren no mediante la modificación de esos códigos fundamentales, sino mediante esa ley estatal de carácter orgánico, con otra se pueden revocar.

Este procedimiento consiste en transferir o delegar la legislación a las Comunidades Autónomas, de competencias en las que dichos entes autonómicos pueden legislar y aplicar medidas ejecutivas, pero sin los límites que marca una ley marco, como el caso anterior.

Este sistema es idóneo para aumentar la descentralización propia del Estado de las Autonomías, sin pasar por el trámite de reformar los Estatutos de Autonomía, pero no debemos olvidar que lleva parejo una transferencia de medios financieros. Por otra parte, las Comunidades Autónomas deberán informar sobre la gestión de los servicios transferidos.

Este modelo se aplicó en la Comunidad Valenciana y en Canarias, con lo que se las elevó a la categoría de Comunidades Autónomas de autonomía plena.

---

<sup>104</sup> *Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas*

<sup>105</sup> *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*

### c. LA ARMONIZACIÓN COMPETENCIAL

El Estado central dispone de la capacidad de armonizar y homogeneizar las diferentes normas de las Comunidades Autónomas, cuando el interés general de la nación esté en juego. Este proceso se regula mediante el art. 150.3 CE<sup>106</sup>.

Constituye, por tanto, un intento del Estado central de situarse por encima de los entes autonómicos, sobre todo teniendo en cuenta que, como ya sabemos, al no diseñarse el modelo de Estado de las Autonomías, sino simplemente los diferentes procedimientos para asumir el grado de Comunidad Autónoma, se han creado situaciones muy diferentes y distintos grados de autonomía.

Este sistema no modifica los Estatutos, sino que crea un marco legal forzoso al que se deben adecuar ciertas disposiciones y leyes promulgadas por las Comunidades Autónomas, pero siempre para salvaguardar el interés general, es decir, para tratar de mantener un equilibrio en la gestación de este modelo de organización territorial.

El procedimiento consiste en obtener, para esta igualación y homogeneización competencial, una mayoría absoluta en las Cortes Generales, es decir, del Congreso de los Diputados y del Senado, por lo que es bastante más complicado que la modificación de una Ley Orgánica, como es el caso anterior.

En principio, para algunos esto implica una intromisión en el proceso de asunción de la autonomía, que en ocasiones ha generado roces. Así ocurrió en 1982 con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que fue sometida a un recurso de inconstitucionalidad, y fue revocada.

### d. LA COORDINACIÓN DEL ESTADO CENTRAL

Como sabemos, en algunos aspectos el Estado central puede ejercer su preeminencia sobre las Comunidades Autónomas. De hecho, como aparece en el art. 149.1 CE, en sus apartados 13<sup>107</sup> y 16<sup>108</sup>, el Estado central intenta conseguir que en las diferentes

---

<sup>106</sup> *El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad*

<sup>107</sup> *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 15 (Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*

Comunidades Autónomas exista la máxima homogeneización posible, teniendo en cuenta las consecuencias de no diseñar un modelo fijo de estructura territorial del Estado.

Esta coordinación se desarrolla por medio de la información que se obtiene de los diferentes entes autonómicos, por medio de una serie de criterios de homologación que deben seguir las Comunidades Autónomas, por medio de la creación de ciertas áreas de actuación conjunta en materia económica...

Como consecuencia de todo lo dicho, la coordinación estatal reúne ciertas características, como que es competencia exclusiva del Estado central, que en muchos aspectos, la legislación es competencia del Estado, mientras que la ejecución lo es de las Comunidades Autónomas, y que para todo ello se diseña una serie de directrices coordinadoras. Sin embargo, esto no debe entenderse como una potestad máxima absoluta por parte de las instituciones centrales. No olvidemos que existe una serie de frenos, que se inician con el articulado de la Carta Magna, y continúan con los Estatutos de Autonomía.

### III- LOS CONFLICTOS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL ESTADO CENTRAL. FORMAS DE RESOLUCIÓN

Evidentemente, hay muchas ocasiones en las que aparecen conflictos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, pero, afortunadamente, nuestro ordenamiento constitucional los tiene previstos y ha diseñado todo un sistema de procedimientos para su resolución. Estos procedimientos contemplan unas vías ordinarias, como es la jurisdicción contencioso-administrativa, como conflictos de competencia, previstos en el art. 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y el art. 161.2 CE<sup>109</sup>. En este último caso, se debe dejar notar que, mientras tiene lugar la impugnación por parte del Gobierno de las resoluciones adoptadas en algún aspecto por alguna Comunidad Autónoma, estas disposiciones o resoluciones permanecerán suspendidas. Esta

---

<sup>108</sup> *Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos*

<sup>109</sup> *El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*

suspensión tiene como objetivo evitar que, si el caso se resolviera negativamente para el ente autonómico, se hubieran producido perjuicios de difícil solución.

Otro instrumento es el art. 155.1 CE<sup>110</sup>. En este caso, el Gobierno está facultado para obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir sus obligaciones, pero con la aprobación de la mayoría absoluta en el Senado, por el carácter pseudo-territorial que tiene esta cámara de representación. Además, incluso puede suspender la autonomía funcional de la Comunidad Autónoma, en virtud de la autoridad jerárquica de que dispone la autoridad central, sobre la autoridad autonómica.

---

<sup>110</sup> *Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general*

## CONCLUSIÓN FINAL

De todo lo comentado, como se puede observar, podremos afirmar que las influencias de 1931 son más que evidentes. No obstante, existen, lo que algunos autores han denominado como *elementos represivos*, es decir, un *paso atrás* respecto de los puntos de vista de *derecho positivo* que, procedente del siglo XVIII, de la Ilustración y, más adelante, del *krausismo*, trataron de generar unas disposiciones que afectaran a la organización territorial del Estado a partir de un texto constitucional como fuente de derecho, y no tanto los *derechos natural-históricos* de los diferentes territorios que forman el Estado. Estos elementos son:

- En el ordenamiento de 1978 se tuvieron muy en cuenta los supuestos *derechos históricos e los territorios forales*, aspecto que no aparece, por ejemplo, en el texto de 1931 (*Disposición Adicional Primera*), considerados como fuentes de derecho *anteriores* a la Constitución. De ello, como manifiesta Albacete Ezcurra, se deduce la influencia del *historicismo*, frente al radical *racionalismo* de 1931.
- El art. 2 CE implica que la Constitución se basa en la unidad indisoluble de la *nación española*, en vez de seguir el acuerdo de su sociedad política.
- El art 8 CE conlleva que las Fuerzas Armadas disponen de la función de *mantener la unidad e integridad del territorio nacional*.
- La distinción entre *nacionalidades y regiones* del citado Art. 2 CE, así como el Art 150.2 CE, conllevan una, tantas veces demostrada, *tensión* entre los *impulsos simétricos y los asimétricos*.

Como colofón, si bien es cierto que asistimos a un modelo de Estado muy novedoso, calificado por Gregorio Peces Barba como *federalismo asimétrico*, que al final es lo que se pudo generar durante la II República, entre un modelo y otro asistimos a importantes diferencias.

De esta forma, en el Estado republicano las bases teóricas eran el organicismo territorial del Estado ya comentado (art 8 CE 1931); la concepción puramente técnica del problema regional, sin concesiones a las soluciones políticas o históricas; la máxima descentralización competencial del Estado central, pero con primacía sobre las *regiones autónomas*; la soberanía estatal; la generalidad y homogeneidad en el proceso de acceso a la autonomía, de las agrupaciones territoriales; y la garantía, a todos los ciudadanos, de un mismo *estatus* jurídico-constitucional en todo el territorio estatal.

En el caso del texto que acabamos de exponer, el organicismo territorial lo detectamos en los artículos 2 y 137 CE 1978, y en la STC 84/1982 (F.J. 4ª). La concepción técnica del problema regional sí que es otro rasgo importante, pero como ya hemos comentado, y como se deduce de todo lo expuesto, en 1978 hay factores políticos e *históricos* que determinan las diferentes formas de acceso a la autonomía, ya que se aceptan los *regímenes preautonómicos*. Así, asistimos a una clara diferenciación política, por ejemplo, en la *Disposición Transitoria Cuarta CE*, o en la *Disposición Adicional Primera CE*. A resultas de todo ello, podemos afirmar que se trata de un sistema bastante diferente al de 1931, en parte motivado por las características históricas en las que se gestó.

En cuanto a la máxima descentralización del Estado, existe, como en el texto de 1931, una *doble lista* de competencias, muy criticada, por cierto, por los sectores más *nacionalistas periféricos*.

También asistimos y comprobamos la unidad de la soberanía, y la negación del poder constituyente de las *Comunidades Autónomas*, sea cual sea la vía de acceso a la autonomía que hayan utilizado. Y ello, pese a que, teóricamente, existe una generalidad en el acceso a dicha autonomía (lo cual fue una fuente de discusión importante con los sectores catalanistas más radicales).

En lo tocante a la igualdad de *estatus* de todos los ciudadanos del territorio nacional, en principio se trata de respetar en el art 139 CE 1978, como en el art 17 CE 1931. No obstante, ello no puede conllevar una rígida uniformidad legislativa en todo el Estado, como ocurrió desde el texto de 1812, pasando por el *Estatuto de Bayona* de 1808, y toda la historia del constitucionalismo español del XIX y parte del XX.



## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

Los textos que a continuación se presentan son los que, de una u otra forma, se han elaborado para redactar el siguiente trabajo, además de una selección propia de los artículos de los textos legales que aparecen de forma literal en las notas a pie de página, en cursiva.

Muchas de estas obras se han utilizado como apoyo, por lo cual en las notas insertas en el cuerpo del texto, en muchas ocasiones no aparece la página concreta, ya que es la idea general de la obra el instrumento que se ha usado como recurso para redactar el presente artículo, y no un dato específico que aparezca en ellas. En otros casos, ha sido así, y, como consecuencia, se ha especificado la página o páginas en las que la idea se halla.

- ALBACETE EZCURRA, J.E. (2006). *El Estado Integral de la Segunda República Española*. Murcia, Nausícaä
- BAHAMONDE, Ángel, y MARTÍNEZ, Jesús (1994). *Historia de España. Siglo XIX*. Madrid, Cátedra.
- BAHAMONDE, Ángel; CARASA, Pedro; GABRIEL, Pere; MARTÍNEZ, Jesús y PIZARROSO, Alejandro (2000). *Historia de España. Siglo XX. 1875-1939*. Madrid, Cátedra.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.) (2009). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos.
- BASTIDA, Xacobe (1998). *La nación española y el nacionalismo constitucional*. Barcelona, Ariel Derecho.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (1998). *Introducción a la Constitución de 1978*. Madrid, Alianza editorial.
- GONZÁLEZ ANTÓN, Luis (1998). *España y las Españas*. Madrid, Alianza.
- IZQUIERDO BALLESTER, Santiago (2006). *República i Autonomia. El difícil arrelament del catalanisme d'esquerres, 1904-1931*. Valencia, Afers.
- LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMP, Pablo; SATRÚSTEGUI, Miguel. (1992). *Derecho Constitucional. Volumen II: Los poderes del Estado. la organización territorial del Estado*. Valencia, Tirant lo Blanch Derecho.
- MONTERO, Julio (Edit.) (1998). *Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978*. Barcelona, Ariel.

- SEVILLA SEGURA, José V. (2001). *Las claves de la financiación autonómica*. Barcelona, Editorial Crítica.
- SOLÉ TURA, Jordi, y AJA, Eliseo (1982). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid, Siglo veintiuno de España Editores.
- TAMAMES, Laura; TAMAMES, Ramón (2003). *Introducción a la Constitución española*. Madrid, Alianza editorial.
- TREMOSA I BALCELLS, Ramon. (2006). *Estatut de Catalunya. Veritats contra mentides*. Valencia, Quaderns 3 i 4.
- VARELA ORTEGA, José. (2001). *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid, Marcial Pons.
- VVAA. (1992) *La España de las Autonomías. Balance polémico*. Madrid, Historia 16, Número 200.
- VVAA. (2003). *Una constitución entre dos siglos*. Revista de Occidente, número 271. Diciembre 2003.