

# CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: EL MODELO ESPAÑOL

Ramón PERALTA MARTÍNEZ

Departamento de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
*rperalta@der.ucm.es*

## I. CORTES CONSTITUYENTES Y TERRITORIO

### 1. 1812: Las Cortes Generales y Extraordinarias

La organización territorial del nuevo Estado constitucional español diseñada por las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz entre 1810 y 1813 se define desde el espíritu unitario-patriótico, muy mayoritario entre los diputados constituyentes, junto a un arraigado municipalismo concretado en la constitucionalización de ayuntamientos y diputaciones como los órganos de los territorios del Estado constitucional, esto es, los municipios y las provincias. El poder constituyente originario se pronuncia nítidamente por un Estado unitario y nunca compuesto o federal; federalismo que, en cualquiera de sus formas, es rechazado frontalmente ya en el seno del movimiento juntista-revolucionario antinapoleónico de la primavera-verano de 1808, cuando una pluralidad de juntas territoriales deciden constituir la Junta Central Suprema como depósito de la unitaria soberanía monárquica, órgano de gobierno de la España libre y convocante de las Cortes que serán constituyentes.

La soberanía nacional proclamada en el art. 3 reviste los caracteres de inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad. El capítulo I de la Constitución de 1812 expresa la emergencia histórica de la nación española, entidad histórico-política previa a la acción constituyente cuya realidad nadie cuestiona —España no «se constituye», ya está constituida desde hace siglos—, pero que ahora adquiere plena nitidez conceptual fundada sobre la primacía del reino sobre el rey, reino-nación que es, ni más ni

menos, la reunión de los españoles de ambos hemisferios, complejo carácter bicontinental de la nación que acabará resolviéndose tras separarse definitivamente la parte matriz o europea de la nación de la parte americana, el territorio histórico de Indias.

El grupo «innovador-reformista» es la coalición política que actúa como grupo mayoritario en los debates y votaciones en las Cortes, coalición compuesta por moderados, partidarios de una reforma política de la monarquía dentro de la tradición política hispánica, y liberales, partidarios de introducir innovaciones jurídico-políticas propias de la filosofía política contemporánea. Este grupo mayoritario está comprometido plenamente con la nacionalización de la monarquía y del pueblo en su conjunto a partir de un concepto de nación basado al mismo tiempo en el individualismo ciudadano como en la indivisibilidad de la soberanía de la nación; una nación que no es un invento jurídico-político ni un mero agregado de voluntades individuales como en el caso norteamericano, sino que es una comunidad de origen y de destino, una comunidad de hombres libres, familias y territorios, una comunidad cristiana, verdadera patria ancestral como conjunto de familias de común linaje que desde hace siglos prosigue, generación tras generación, sobre un mismo territorio, hasta consolidarse como entidad independiente y soberana frente a los múltiples avatares y vicisitudes de los siglos.

Jovellanos, Martínez Marina, Argüelles, Muñoz Torrero, Quintana, los prohombres del proceso constituyente, abominan del federalismo como algo ajeno, una especie de ortopedia doctrinal foránea contraria al *ethos* del pueblo, pueblo español devenido en sujeto étnico-político soberano, pueblo español que es la continuación definitivamente amalgamada de castellanos y aragoneses unidos políticamente desde fines del siglo xv en una monarquía hispánica erigida por los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón. Precisamente la acción constituyente de las Cortes de Cádiz pretende perfeccionar definitivamente esa unión en el Estado unitario-constitucional, que supone la definitiva superación de la dualidad Castilla-Aragón constitutiva de dicha monarquía; superación que, en el plano jurídico-institucional, ya inició un siglo antes el primer rey de la dinastía de Borbón, Felipe V, mediante los Decretos de Nueva Planta, comenzando así el proceso moderno de racionalización-centralización de la estructura jurídico-política hispánica, unificada ahora al modo de Castilla como núcleo o nervio de la nacionalidad.

La revolución constitucional de 1810-1814 que conduce directamente a la nación de ciudadanos libres e iguales exige la eliminación de tratos pri-

vilegiados o diferenciales también en el plano territorial. Así, los denominados «liberales», autodefinidos como «patriotas», erigidos en la parte más activa del grupo constituyente, impondrán su criterio y refutarán victoriosamente las tesis de los diputados inmovilistas-absolutistas, sobre todo a los de la antigua Corona de Aragón, que hablaban de reinos y estados diferentes en el seno de la monarquía y que deberían tener su reconocimiento en el texto constitucional. Para el núcleo constituyente de ideario nacional-liberal España no era en absoluto un agregado de naciones o estados, sino una sola nación, y la unidad nacional se convirtió en un dogma, un dique incuestionable para los «doceañistas» que fundamentaban de ese modo la unidad política del Estado, cuyo establecimiento es función básica de toda Constitución. El Estado constitucional español es un Estado nacional unitario, al que no preexisten naciones o estados que decidan o puedan decidir adherirse libremente a una nueva entidad política estatal, que sería la lógica federativa que explica, por ejemplo, los «Estados Unidos» de Norteamérica.

Las Cortes Generales y Extraordinarias como primeras Cortes Constituyentes de la monarquía fueron concebidas, ya desde su decreto de convocatoria, como un poder supremo, deviniendo la Constitución resultante en un instrumento de centralización y nacionalización del poder. Ya desde los trabajos preparatorios de las Cortes el ultra-regionalismo filoautracista, patente en ciertos diputados absolutistas, sobre todo entre algunos de los procedentes de los territorios de la antigua Corona de Aragón, es rechazado sin miramientos, descalificado como peligroso federalismo, la semilla de la disgregación, de la destrucción de la nación en último término. El constituyente, en su proceso activo de nacionalización-racionalización del poder, realiza la integración jurídico-política que la nación supone, porque la mayoría innovadora-reformista presupone la existencia de la nación española, acudiendo al mito histórico originario de la misma, la monarquía gótica fundada en el siglo VI como Reino de Toledo. Si la invasión árabe-musulmana destruyó a principios del siglo VIII este reino peninsular unificado e independiente, la resistencia cristiano-hispánica consolidada en el norte de la península y organizada en distintas entidades políticas, tendió progresivamente a retomar la unidad protonacional originaria, unidad monárquico-hispánica que realizan finalmente los Reyes Católicos con la unión de los reinos de Castilla y Aragón constituidos en la Alta Edad Media en el fragor de dicha resistencia contra un poder usurpador foráneo, el Islam árabe.

Si bien los reyes de la Casa de Austria muy poco hicieron por consolidar efectivamente esa unión Castilla-Aragón, sí lo hizo, como decimos, el rey Felipe V de Borbón al firmar los Decretos de Nueva Planta (1707-1716), poniendo con ello los cimientos de la moderna nación española, ahora una entidad jurídico-política unitaria y soberana que alcanza su perfección con la obra constituyente de las restauradas Cortes representativas hispanas. Existe, pues, solo un pueblo soberano, el pueblo español; no hay pueblos soberanos preexistentes con una configuración jurídico-política propia, soberana: es decir, no hay pueblo vizcaíno, navarro, catalán, aragonés, valenciano ni castellano tampoco, pues todo ha quedado definitivamente refundido en uno solo. La monarquía hispánica, pronto conformada al modo absolutista a lo largo del reinado de Carlos I de Austria, deviene ahora en monarquía constitucional como nación de ciudadanos. La monarquía que comienza a nacionalizarse a principios del siglo XVIII con la llegada de la nueva dinastía se nacionaliza ahora por completo. La unidad constitucional de la monarquía, en puridad, no permite excepciones jurídico-políticas territoriales en su seno, de modo que la permanencia desde el Medievo de los fueros territoriales vascongados y navarros originarán pronto un conflicto político en cuanto se retorne definitivamente al régimen constitucional en 1834. Entre los diputados de la mayoría innovadora-reformista no existe la menor duda sobre la realidad de un «demos» español —un solo Parlamento para un solo pueblo soberano— y que el Estado unitario es la expresión político-territorial propia y más favorable para el bienestar y progreso del mismo.

Resulta inconcebible para el grupo constituyente hablar de Estado «compuesto», de reinos o territorios soberanos, ultra-regionalismo que se concibe como un atraso, un concepto regresivo y obstaculizador de la renovación y emergencia de la nación como reunión de todos los españoles sin distinción de parcialidades territoriales. La guerra por la independencia que se libra durante aquellos años ofrece el heroico espectáculo de un pueblo que actúa al unísono contra el invasor, nunca regiones o reinos separados. El carácter territorial del Estado español como Estado constitucional es, pues, el de un Estado unitario, nunca compuesto o federal: esta es la decisión y el mensaje nítido del poder constituyente originario, que convierte a su obra, la Constitución de 1812, en un auténtico factor de integración de la comunidad política nacional, expresando la nación tal como ha llegado a ser, culminando el proceso histórico hacia la plenitud e irreversibilidad de la unidad hispánica.

El territorio de la nación se organiza en comunidades locales, esto es, municipios y provincias, no tratándose ya de una suma de reinos, virreinos, capitanías generales o señoríos. Las provincias eran diecinueve en la parte europea y quince en la América hispana. El art. 11 de la Constitución establece que las Cortes, mediante una ley constitucional, fijarán una división «más conveniente», no regionalizada, del territorio español. Ya en un inmediato decreto aprobado en mayo de 1812 se amplía a treinta y dos el número de provincias europeas. Habrá que esperar al Decreto de 30 de noviembre de 1833 por el que se establece la definitiva organización territorial provincial del Estado constitucional español en cuarenta y nueve provincias. El órgano de gobierno de la provincia será la diputación y el del municipio el ayuntamiento, de modo que el Estado unitario tendrá un carácter descentralizado administrativamente en lo territorial-local.

Las diputaciones provinciales nacen tanto como instituciones representativas como delegaciones administrativas del Estado, en un diseño político-territorial homogéneo con elementos a la vez representativos y centralizadores. Así pues, en cada provincia habrá una diputación para promover su prosperidad con la más adecuada gestión de sus propios intereses. La diputación estará compuesta por siete diputados elegidos por los electores de cada partido cada dos años y por mitad, eligiéndose al mismo tiempo tres suplentes para cada diputación. Para ser diputado provincial se debe ser ciudadano en plenitud de sus derechos natural o vecino de la provincia «y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia». Para que un mismo diputado pueda ser elegido por segunda vez debe haber pasado un intervalo de cuatro años desde el cese de funciones.

Junto a estos siete diputados electos habrá un presidente y un intendente nombrados por el rey, dos funcionarios del poder central, siendo el primero el jefe político de la provincia. La posición preeminente y centralizadora del jefe político resultó polémica, criticada sobre todo por los diputados americanos. La figura del jefe político bastaría para abortar cualquier tentativa «soberanista» de las provincias. Estas son territorios constitucionales que atienden a la realidad histórico-sociológica territorial, un diseño nada artificioso que refleja el histórico «sistema de ciudades», siendo la provincia el espacio propio de influencia de la capital o cabecera como territorio que se extiende a su alrededor y que, históricamente, agrupa a un conjunto de núcleos más pequeños de población, pueblos y aldeas estrechamente ligados a esa ciudad-capital por cuestiones administrativas y relaciones comerciales. Estamos, pues, ante un diseño racionalizador a la vez que respetuoso de la realidad histórico-social

del territorio, que aproxima la Administración al ciudadano y sirve para una mejor y más eficaz gestión de los intereses públicos tanto provinciales como nacionales.

Para cumplir sus funciones se atribuyen a las diputaciones importantes poderes. El principal y más relevante política y económicamente es el de «intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran cabido a la provincia» (art. 335.1), esto es, la diputación provincial es la que controla territorialmente los mecanismos de fiscalidad. Su segunda competencia será la de «velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas» (art. 335.2), lo que supone el control sobre las decisiones y gastos de los ayuntamientos, pudiendo ejercer la inspección sobre los mismos. Las diputaciones también actúan como intermediarias ante las Cortes, pues les corresponde proponer las inversiones en obras públicas y los medios para financiarlas. Otras competencias de las diputaciones, específicamente propias, son las de promover la educación de la juventud conforme al plan nacional de enseñanza; fomentar la agricultura, la industria y el comercio protegiendo, incluso, a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos, y también gestionar los establecimientos de beneficencia. Mayor relevancia política tenía la facultad de formar el censo y la estadística de la población provincial, algo decisivo a la hora de organizar las elecciones y diferenciar, entonces, a españoles con o sin ciudadanía.

Elemento básico de la organización territorial constitucional de España es el ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio. Los municipios son entidades preconstitucionales muy arraigadas en la sociedad hispana, incluso con un milenio de antigüedad en algunos casos, pues es en la época altomedieval cuando comienza a constituirse toda una red de municipios en el ámbito del proceso de reconquista y repoblación frente al poder invasor árabe-musulmán. Toda una constelación de municipalidades autónomas se extiende por Aragón y Navarra y, sobre todo, por Castilla y León ya a finales del siglo XII, tiempo en el que por primera vez los representantes de ciudades y villas ganan su asiento en las Cortes como gran asamblea política del reino.

La institución municipal será ahora renovada en sentido democrático, «desamortizándose» todos los cargos y demás oficios perpetuos acumulados bajo la monarquía absoluta, desconociendo títulos o supuestos derechos adquiridos. La función pública en el ámbito municipal fue ampliamente transformada, cesando todos los cargos y oficios procedentes del despotismo regio, sin ningún tipo de indemnización. Ahora el ayun-

tamiento constitucional será elegido directamente por los vecinos quienes designan al alcalde, a los regidores y al procurador síndico. Así, cada año, en el mes de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos un determinado número de electores en el ejercicio pleno de sus derechos de ciudadano, un número en proporción a su población. Estos electores son los que ese mismo mes y por mayoría absoluta de votos eligen al alcalde, a los regidores y al procurador síndico, es decir, todos los cargos municipales son de carácter electivo. El alcalde se mudará cada año y los regidores por mitad también cada año. Si hubiera un solo procurador síndico mudará también cada año, y si hubiera dos, por mitad cada año. Ninguno podrá ser reelegido sin un intervalo de dos años ente un mandato y otro. El art. 309 contempla la posibilidad de que también pueda haber un Jefe Político designado por el Poder Ejecutivo presidiendo el ayuntamiento, normalmente el de la ciudad capital de provincia.

Amplios poderes y de gran trascendencia política se asignaron a los ayuntamientos, en especial al alcalde como cargo ejecutivo del mismo. La Constitución enumera las facultades propias del ayuntamiento: policía de salubridad, seguridad de personas y bienes, conservación del orden público, administración e inversión de los caudales propios y arbitrios, repartimiento y recaudación de contribuciones, cuidado y atención de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación públicos, cuidado de hospitales y otros establecimientos de beneficencia, el impulso en la construcción y reparación de caminos y puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, cuidado de los montes del común y promoción de la agricultura, la industria y el comercio de los pueblos.

Las competencias municipales estarán, eso sí, bajo la inspección de las diputaciones provinciales, a las que deben rendir cuentas cada año, una diputación presidida por el jefe político designado por el Gobierno, el cual también puede presidir el ayuntamiento de la ciudad en que resida, normalmente la capital provincial, como ya hemos destacado. También se atribuyen a los alcaldes funciones judiciales en la nueva organización del Poder Judicial, actuando como juez de paz o, incluso, de primera instancia en lo civil. Por último, en la regulación de la Milicia Nacional se otorga a los alcaldes el mando de dicha Milicia ciudadana en el municipio.

Así pues, en la renovada estructura ahora constitucional del Estado, la acción constituyente otorga un relevante peso político al alcalde como cabeza electiva del municipio. En la mente de los constituyentes domina la

idea de recuperar, en cierto modo, el modelo del antiguo municipio castellano en el que los vecinos participan activamente en la elección de alcaldes y regidores, carácter democrático que el absolutismo monárquico fue cercenando desde mediados del siglo XVI. La norma de 1766 promovida por el ministro Campomanes permite la reaparición parcial de las elecciones municipales en aquellos lugares donde ya había desaparecido el derecho de sufragio municipal, como era el caso de las grandes ciudades y en gran parte de los territorios de señorío directo, aristocrático o eclesiástico. Así, a partir de 1766, se elegía una parte del gobierno municipal, concretamente a los diputados del Común o concejales y al síndico personero, que fiscalizaba a los regidores urbanos, elegidos mediante un sistema indirecto de compromisarios electorales. Además, en muchas pequeñas poblaciones de realengo los vecinos seguían eligiendo directamente a las autoridades municipales.

Ahora se amplía el criterio electivo de modo que todos los cargos municipales procederán de la decisión mayoritaria de los vecinos por medio de un doble voto. Las amplias facultades reconocidas a este gobierno municipal electivo manifiestan la voluntad constituyente de consolidar unos ayuntamientos democráticos y con autonomía para la gestión de sus propios intereses, primer eslabón de representación de los ciudadanos en la organización del renovado Estado-nación. Esta auténtica revolución municipal-constitucional encuentra los límites propios del concepto unitario que se impone en los debates de las Cortes de Cádiz. Se quiere recuperar teóricamente el concepto del primigenio municipio castellano autónomo y democrático, pero actualizando dicho concepto por el efecto de la nacionalización plena del poder, del conjunto institucional, sin dar cabida al menor asomo de federalismo ajeno y disgregador. De ahí la sujeción del ayuntamiento a la supervisión de la diputación provincial presidida por el jefe político nombrado por el Ejecutivo, lo que coloca al mismo en el vértice del poder territorial municipal-provincial.

En el ideario constituyente conviven, pues, la moderna ideología unitaria y centralizadora con el reconocimiento de la autonomía municipal, un municipalismo fuertemente arraigado en la sociedad española ya desde la Alta Edad Media. El municipio es una institución preconstitucional reconocida ahora por el poder constituyente que lo quiere reformar en profundidad, restaurando el origen popular electivo de los cargos municipales y resignando relevantes facultades a los ayuntamientos. Sobre el nivel municipal se reestructura la organización territorial en provincias cuyo órgano de gobierno, la diputación, es también, en gran parte, electiva, una rees-

tructuración homogénea en todo el territorio nacional. Este modelo territorial determinará en buena medida las decisiones adoptadas en esta materia en los procesos constituyente que se desarrollaron en España

La acción constituyente parte, pues, del reconocimiento de la realidad territorial existente, pero eliminando los abusos del despotismo regio y devolviendo el poder a los vecinos en el ámbito municipal en el marco de su programa nacionalizador y antifeudal. El reconocimiento de un autogobierno democrático municipal y el diseño renovado y homogeneizador del territorio en provincias responde a la concepción de la nación como un Estado unitario estructurado desde un arraigado «sistema de ciudades», cumpliendo las principales ciudades españolas como capitales provinciales, la función de auténticas cabeceras urbanas de un espacio históricamente vinculado en lo político-administrativo y comercial. La provincia, comunidad de municipios, es el espacio propio de una ciudad cuya influencia se extiende por un determinado número de pueblos como municipios menores.

Estamos, en fin, ante una concepción política «nacional» definitivamente superadora de la compartimentación del poder a partir de la existencia de los antiguos reinos. La progresiva evolución de este unitarismo nacionalizador parte ya, como hemos destacado, de la política de la nueva dinastía reinante concretada en los citados Decretos de Nueva Planta que consolida una nacionalidad jurídica española superada ya definitivamente la dualidad Castilla-Aragón con que nace la monarquía hispánica a fines del siglo xv. Ya durante la segunda mitad del siglo xviii la opinión culta y las medidas de la Corte manifiestan la clara voluntad de perfeccionar esa unidad en lo jurídico-político, lo económico y lo simbólico. Todo ese proceso culmina en las decisiones adoptadas por las Cortes Generales donde se impone una mayoría unitaria-nacionalista sobre los restos de un trasnochado absolutismo ultra-regionalista, todo ello en el fragor de una guerra de liberación nacional.

## **2. 1837 y 1845: la monarquía constitucional**

La Constitución aprobada en 1837 proclama en su Preámbulo la soberanía nacional: «Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz...». La intención mayoritaria de reformar-actualizar La Constitución aprobada veinticinco años atrás devino finalmente en un nuevo proceso constituyente que superaba por completo las previsiones de reforma del texto gaditano. El princi-

pio de la soberanía nacional se proclama por las Cortes de 1837 como un derecho inherente a la indiscutible existencia de Nación Española, como derecho a constituirse del modo que mejor le convenga al pueblo español como pueblo soberano. La Nación Española queda definida ahora más propiamente solo como el territorio europeo, a diferencia de lo que excesivamente proclamaba la Constitución de 1812, pues ahora la parte americana de la monarquía española, salvo las islas caribeñas, se ha emancipado de esta constituyendo nuevas nacionalidades republicanas.

La nueva Constitución suponía la consolidación de la monarquía constitucional como forma de gobierno a la que le correspondía una forma de Estado unitaria confirmando la estructura territorial diseñada por las Cortes reunidas en 1810 autoras de la primera Constitución Española. El título XI de la Constitución, completado luego por la Ley Municipal de 14 de julio de 1840, consagra la autonomía municipal en el marco del Estado constitucional. Así, en cada provincia habrá una diputación provincial, compuesta por una serie de miembros nombrados por los electores de los diputados a Cortes (art. 69). En cuanto a los municipios, su gobierno interior corresponderá a los ayuntamientos, nombrados por los vecinos a quienes la ley concede tal derecho (art. 70).

Las Corporaciones municipales son, pues, de elección popular y tal elección incluía también a los alcaldes, quienes presiden la Corporación actuando como órganos del poder central allí donde no exista el «Jefe Político» autoridad nombrada por el gobierno y a quien corresponde presidir ayuntamientos y diputaciones donde lo hubiere, normalmente en las ciudades capital de provincia. Se diseña, entonces, una descentralización a favor de organismos municipales autónomos que ejercen un verdadero «poder municipal», concepto de autonomía municipal claramente dominante en el seno del liberalismo constitucional en aquellos años triunfante del absolutismo monárquico, ahora de un modo definitivo. La Milicia Nacional, fuerza armada ciudadana creada para la defensa del orden constitucional, dependía en buena medida de la autoridad municipal, pues eran los ayuntamientos quienes la reclutaban, armaban y recogían fondos para mantenerla. La Milicia Nacional se convertía de este modo en el brazo armado del poder municipal.

En 1845 se aprobó una nueva Constitución para el régimen español de la monarquía constitucional, una Constitución que venía a matizar en clave conservadora algunos principios y elementos de la Constitución aprobada ocho años antes, empezando por el concepto de soberanía, de modo que la nación, representada en Cortes, la ejerce en «unión y acuer-

do» con la persona del monarca, como recoge el Preámbulo constitucional. Es el llamado principio de «soberanía compartida», la soberanía del rey con las Cortes.

En lo territorial la Constitución de 1845 resulta más centralizadora que la anterior como así lo manifiesta las novedades que se incorporan en su título XI. Ya la Ley Orgánica de Ayuntamientos aprobada con anterioridad el 8 de enero de ese mismo año, decretada por el Gobierno en virtud de una autorización de las Cortes, establece que el alcalde es nombrado por el Gobierno o por las autoridades provinciales que le representen. Así mismo la citada ley establece la doble función de los alcaldes: agentes ejecutivos del poder central y representantes y presidentes de la Administración Local.

El art. 73 de la Constitución de 1845, tras indicar que en los pueblos había alcaldes y ayuntamientos, establecía que solo estos serían nombrados por los vecinos que tuvieran derecho a ello. Esta distinción entre Concejo y Alcaldía no existía en la Constitución de 1837 de lo que se deduce que ambos eran electivos. El art. 74, a diferencia de la Constitución anterior, indica expresamente que los delegados del Gobierno intervendrán de alguna manera en las Corporaciones municipales, intervención que será determinada por la ley. En cuanto a las diputaciones provinciales, el art. 72 señala que la diputación será elegida en la forma que determine la ley, a diferencia del art. 69 de la Constitución de 1837 que, como hemos visto, establecía que los miembros de las diputaciones serían nombrados por los mismos electores que eligen a los diputados a Cortes.

Preocupación fundamental de los conservadores promotores del cambio constitucional es la de compatibilizar el orden con la libertad, lo que iba a animar al grupo político ahora dominante a suprimir la Milicia Nacional. El art. 77 del texto anterior en el que se contempla dicha Milicia, desaparece de la nueva Constitución: su dependencia del poder municipal y su carácter de fuerza de choque del opositor Partido Progresista justificarán su desaparición.

El Partido Moderado, la facción conservadora del liberalismo español que gobernará durante una década, llegó incluso, como vemos, a promover la aprobación de una nueva Constitución en vez de proceder a la reforma de la anterior, una nueva Constitución con la que se pretendía reforzar el poder ejecutivo y dotar de mayor estabilidad al nuevo sistema político constitucional, tan convulso durante la última década. Pero tanto moderados como progresistas comparten una concepción unitaria del Estado español como Estado constitucional. En absoluto se contem-

pla la posibilidad de un régimen federal en España, en la misma línea fijada ya por las Cortes gaditanas. Solo la concepción de la autonomía municipal distingue en esta materia a los dos grupos políticos dominantes; así, los moderados reducen el alcance del poder municipal de manera que el Gobierno pueda controlar las diputaciones provinciales y las principales Alcaldías, sin perjuicio de la elección ciudadana de los ayuntamientos. En fin, la Monarquía Constitucional se consolida en España con las Constituciones de 1837 y 1845, superando definitivamente el absolutismo monárquico cuyos defensores fueron derrotados en la Guerra Carlista de 1833-1839. En lo territorial, pues, se identifica al Estado constitucional español como un Estado unitario descentralizado en favor de instituciones representativas locales como son los ayuntamiento y las diputaciones regulados constitucionalmente.

### 3. 1869: El liberalismo democrático

La Constitución de 1869 es el resultado de un proceso político revolucionario que convierte al liberalismo radical o democrático en el grupo político dominante después de veinticinco años de hegemonía del Partido Moderado. Ya en el Preámbulo se define más claramente al sujeto político soberano, la Nación Española, autora de la Constitución, «en su nombre las Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal [...] decretan y sancionan la siguiente Constitución».

Ahora, la soberanía nacional no solo será proclamada en el Preámbulo como sucedía en la Constitución de 1837, sino que se iba a formalizar en el articulado, así el art. 32: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan los poderes». Este principio de la soberanía nacional, expresado ya en la Constitución de 1812, alcanza ahora su plena significación política, estableciéndose el derecho de sufragio universal, adquiriendo entonces el derecho de sufragio la categoría propia de un derecho natural reconocido en el art. 16 de la Constitución. Todo ello suponía la democratización del Estado constitucional, surgido hace sesenta años y consolidado treinta años atrás, siguiendo el programa político del llamado liberalismo radical.

En relación con la organización territorial del Estado, el título VII del texto constitucional (art. 99) regula el Poder Local. Tras el alzamiento cívico-militar de septiembre de 1868 los Decretos de 21 de octubre de ese mismo año aprobados por el nuevo Gobierno restablecieron un régi-

men más descentralizado que el diseñado por los moderados desde 1845. Cuando los diputados constituyentes aprueben la nueva Ley Fundamental, la descentralización a favor de los órganos locales ya estará, pues, en marcha. En un solo precepto se sancionarán los principios fundamentales en esta materia, concretamente cinco principios a los que habrán de ajustarse las leyes relativas a la organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos.

El primero de esos principios exige «el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas corporaciones». El segundo y tercer principios reconocen un régimen de amplia publicidad de las sesiones y publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas. El cuarto principio establece la intervención del rey, y en su caso de las Cortes, al objeto de impedir que las diputaciones y ayuntamientos puedan extralimitarse en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales. Por último, el quinto principio trata de la coordinación entre las facultades impositivas locales y estatales, con la finalidad de evitar el peligro tanto de la doble imposición como de la evasión fiscal.

El 20 de agosto de 1870, en desarrollo de dichos principios, se promulgaron las Leyes Municipal y Provincial. La Ley Municipal establece una organización a dos niveles en el municipio: ayuntamiento y junta municipal. Al primero le corresponde el gobierno local mientras que, a la Junta, como órgano representativo, se le concede la facultad de aprobar los presupuestos, así como la autorización para la creación de nuevos arbitrios. Los concejales que constituyen la Junta Municipal serán elegidos por sufragio universal de los vecinos residentes, concejales que a su vez elegirán a uno de ellos como alcalde.

La Ley Provincial considera a la provincia como una circunscripción territorial, una agrupación o comunidad de municipios, no tratándose de una mera circunscripción estatal. La provincia se consolida como unidad administrativa fundada sobre vínculos naturales e históricos que responde al «sistema de ciudades» desarrollado sobre el territorio español desde hace siglos; no se trata, pues, de una entidad puramente artificial creada por el legislador. La Ley asigna autonomía suficiente para constituirse ellas mismas, esto es, elegidos los diputados provinciales por primera vez por sufragio universal, se reunirán «sin necesidad de previa convocatoria». Se indica también que las sesiones de la diputación deben iniciarse «todos los años el primer día útil de los meses quinto y décimo del año económico», y ello en orden a garantizar la independencia de las diputaciones.

También se crea la Comisión Provincial, un órgano permanente de la diputación encargado de ejecutar y llevar a cabo sus acuerdos. Está formada por cinco miembros elegidos entre los vocales de la propia institución provincial entre los cuáles no debe haber más de uno del mismo partido judicial. La creación de esta Comisión Provincial permite la separación entre deliberación y ejecución, cumpliendo así el deseo del legislador de separar las funciones deliberantes, a cargo de la diputación, de las meramente ejecutivas a cargo de la Comisión. Funciones exclusivas de la Corporación provincial son la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia, en cuanto no correspondan legalmente a los ayuntamientos.

En las atribuciones que la ley les asigna, la Corporación es autónoma no reconociéndose ninguna autoridad superior «salvo la inspección o vigilancia del Gobierno para impedir que la Constitución y las leyes sean violadas», siendo sus acuerdos inmediatamente ejecutivos. Las funciones concretas de la diputación se refieren al fomento de obras públicas de interés provincial y de establecimientos de beneficencia e instrucción, y a la administración de los fondos provinciales para la realización de todos los servicios que le estén confiados.

Respecto de las atribuciones que la diputación asume de forma delegada, en este caso estará sometida a la autoridad inmediata del gobernador provincial a quien debe prestar obediencia. Esta delegación se refiere, por ejemplo, al reparto de las contribuciones generales o al servicio militar. Además, atenuando el alcance de la descentralización, el gobernador civil puede paralizar las resoluciones provinciales cuando estas recaigan sobre asuntos que no sean competencia de la diputación, se incurra en algún tipo de delito o se cause perjuicio a un tercero, siendo en este último caso a instancia de parte. Además, en este mismo sentido, el control gubernativo sobre las instituciones provinciales permite al gobernador interrumpir las sesiones una vez iniciadas o anular las convocatorias extraordinarias si la misma suscitara una alteración del orden público.

El liberalismo radical, dispuesto a nacionalizar plenamente el poder político, ignora por completo el federalismo en su acción constituyente, optando por una organización territorial prefigurada en el modelo constitucional del poder constituyente originario expresado en la Constitución de 1812, estableciendo unos órganos locales más representativos y con más autonomía, aunque sin dejar de estar fiscalizados y controlados por los órganos estatales, el Gobierno y las Cortes. Finalmente, la Milicia Nacional, tan ligada a los sectores progresistas del liberalismo y que fue verda-

dera fuerza armada del poder municipal, no va a ser contemplada en la Constitución de 1869 cuyo art. 107 se limita a establecer que «no puede existir en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley».

El régimen político de 1869 pronto entró en crisis, en 1873, cuando abdica el rey elegido por las Cortes, Amadeo de Saboya, como cabeza de la peculiar «monarquía democrática» no borbónica que erigía la Constitución de 1869. Tras su abdicación tal régimen monárquico-democrático se desmoronó mostrando su inconsistencia, de modo que las Cortes proclamaron por mayoría de votos la República el 11 de febrero de 1873. Aquella Primer República, llegada de forma sobrevenida, duró un año en medio de una permanente inestabilidad gubernamental y de la división entre facciones — federalistas *vs.* unitarios—, sin que, por tanto, se llegara a aprobar una nueva Constitución. En 1875, tras un nuevo pronunciamiento militar encabezado por el general Martínez Campos, se restauró el régimen monárquico.

#### 4. 1876: La Restauración

La Constitución de 1876, que restaura la Monarquía Constitucional, promovida por el dirigente conservador Antonio Cánovas del Castillo, corrige el principio de una soberanía nacional radical a partir de la doctrina de la «Constitución interna» que fundamenta el principio de la soberanía compartida por el rey y las Cortes, como preexistentes instituciones históricas, fijado ya en la Constitución de 1845. De todos modos, la nueva Constitución dista mucho de ser igual a esta. El espíritu de la Constitución de 1869 está presente en muchos aspectos de la nueva Constitución, incluso en la cuestión polémica de la soberanía nacional, pues, aunque esta no se constitucionaliza expresamente, sin embargo, dicho principio será acogido en la aplicación práctica del derecho de sufragio universal, con el que serán elegidas las Cortes que aprobaron la propia Constitución de 1876, derecho que en 1890 se incorporará definitivamente al régimen político de la Restauración.

El título X de la Constitución regula lo relativo a la Administración Local, siendo en esta materia poco innovadora. Así, se mantiene la ya tradicional estructura territorial del Estado constitucional español, compuesta por corporaciones locales de carácter electivo: en cada provincia, una diputación provincial, y en los municipios, alcaldes y ayuntamientos. El art. 83 distingue entre alcaldes y ayuntamientos, refiriéndose de inmediato a que solo los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes

la ley confiera tal derecho, vedando implícitamente el carácter electivo, al menos directo, a los alcaldes.

El art. 84, en primer lugar, remite la organización y atribuciones de los órganos locales a las leyes reguladoras de las diputaciones y ayuntamientos, y luego establece cuatro principios concretos a los que debe ajustarse dicha legislación. Estos principios son una mera reproducción de los que ya recogía la anterior Constitución de 1869 aunque con dos salvedades: no se alude al principio de publicidad de las sesiones de las Corporaciones locales y se generaliza el principio de publicación de presupuestos, cuentas y acuerdos de tales Corporaciones, cuando el principio análogo de la Constitución anterior se refería solo a acuerdos importantes.

El principio relativo al control y fiscalización gubernamental en orden a evitar que los poderes locales se extralimiten en sus funciones, llegó a permitir cierto abuso de la intromisión del poder central en todas las Corporaciones locales, sobre todo en periodos electorales en lo que se refiere al cese de ayuntamientos y el nombramiento discrecional de delegados gubernativos.

En diciembre de 1913 se aprobó el Real Decreto de Mancomunidades según el cual «para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán estas mancomunarse». La iniciativa para constituir una Mancomunidad podrá partir del Gobierno, de cualquiera de las diputaciones provinciales o de uno o varios ayuntamientos que reúnan al menos el 10 por 100 de los habitantes de las respectivas provincias. Una vez que las diputaciones interesadas acepten el proyecto de Mancomunidad por el voto de la mayoría absoluta de cada una de ellas, dicho proyecto deberá ser aprobado por el Gobierno una vez comprobado que en el mismo no hay nada que contradiga la legalidad constitucional.

Una vez concedida la autorización gubernamental se constituirá la Mancomunidad para cumplir los fines taxativamente fijados en el proyecto. La Mancomunidad constará de un presidente y de una Junta General de los diputados de las provincias asociadas y de un Consejo permanente nombrado por estas. Este Consejo ejercerá las facultades «que puedan concedérsele, de entre las que por ley correspondan exclusivamente a las diputaciones provinciales». El Gobierno podrá acordar, mediante decreto de Consejo de Ministros, la disolución de la Mancomunidad, «siempre que en sus acuerdos y propuestas resulte infringida alguna ley del Reino, o, cuando de aquellos pueda inferirse algún peligro para el orden público o los altos intereses de la Nación». En estos casos el Gobierno debe dar cuenta a las Cortes de su resolución y de los fundamentos en que se apoya.

Este decreto de Mancomunidades propicia la creación de entidades administrativas regionales entre la provincia y el Estado, la región como mancomunidad de provincias. Solo se constituyó la Mancomunidad de Cataluña en 1914, el territorio donde existía el más vivaz sentimiento regionalista, Mancomunidad catalana que fue suprimida *de facto* por el Gobierno del General Primo de Rivera al aprobar este el Estatuto Provincial de 1925.

## 5. 1931: El Estado integral republicano

En su breve Preámbulo la Constitución republicana de 1931 afirma que «España en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución». En el art. 1 se establece que «los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo». Desaparecida la figura del monarca se abre paso una noción radical de soberanía nacional-popular, de modo que es España como Nación soberana la que hace la Constitución y es del pueblo español, único titular de la soberanía como infraccionable sujeto étnico-político soberano, del que emanan los poderes del Estado constitucional ahora renovado en clave democrático-republicana.

En relación con las Constituciones anteriores el párrafo tercero del art. 1 introduce una novedad significativa: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones». con ello se quiere hacer compatible el carácter propiamente unitario del Estado español —la integridad del Estado— con la autonomía de las regiones y municipios quienes lo integran históricamente. Este concepto «integral» del Estado que descarta el federalismo, quiere expresar la opción por un Estado unitario, que es la realidad, pero en absoluto centralista sino ampliamente descentralizado en favor de la autonomía regional y municipal.

El concepto que los constituyentes tenían del Estado integral se fue definiendo, concretando a través de las discusiones parlamentarias en torno al articulado referente al ordenamiento regional recogido en el título I de la Constitución. Sin obviar la cierta indeterminación que suponía la adopción constitucional del término «integral», lo cierto es que la autonomía regional se concretó en la concesión de un estatuto de autonomía política y administrativa a aquellas regiones que lo solicitaran cumplidos determinados requisitos.

El art. 8 de la Constitución, con el que se abre el título I, recoge el principio de autonomía a favor de Regiones y Municipios, cuando establece que «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central». El principio de autonomía, siempre en relación con el de unidad, se convierte en el principio organizador de la distribución territorial del poder. Dicho principio se proyecta no solo respecto de las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía, sino también respecto de los municipios, como reconoce el art. 1, y, así mismo, con su particularidad, en relación con los territorios norteafricanos de soberanía. Aunque esta autonomía no tiene el mismo carácter en uno y otro caso, pues en el caso de las Regiones autónomas dicha autonomía tiene una naturaleza inequívocamente política, pues tales Regiones formarán, como así lo indica el art. 11, «un núcleo político-administrativo dentro del Estado español»; mientras que la autonomía de los municipios solo podrá ser administrativa, nunca política.

### 5.1. *Autonomía Regional*

Los arts. 11 y siguientes de la Constitución republicana regulan la estructura regional del Estado. La primera cuestión que se plantea es la de la constitución de una Región autónoma. Así, el párrafo primero del art. 11 establece que «si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español, presentará su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12». El párrafo tercero añade que «la condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí», evidente alusión a las regiones canaria y balear.

El constituyente lo que decide es que el Estado puede regionalizarse, no crea directamente un Estado de estructura regional, no define una solución orgánico-territorial de directa aplicación al conjunto del Estado como sí sucederá con la siguiente Constitución de 1978. El constituyente republicano opta por el principio de «voluntariedad» para acceder a la autonomía, dejando en manos de los municipios (art. 12) la iniciativa autonómica, la decisión acerca del momento en que desean acceder al autogobierno

regional. El acto voluntario con el que se formaliza la iniciación del proceso de acceso a la autonomía se funde con la presentación de un Estatuto, esto es, la iniciativa autonómica no se produce en abstracto como mera manifestación de un deseo, sino que, desde su génesis, va íntimamente unida a la elaboración de un Estatuto de Autonomía concreto donde debe especificarse el ámbito territorial de la Región autónoma, la organización política de la misma y el ámbito competencial que se quiere asumir dentro del marco constitucional.

El art. 11 se complementa con el art. 12 que establece las tres etapas a seguir para la aprobación del Estatuto: «Para la aprobación del estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: *a*) que lo proponga la mayoría de sus ayuntamientos o, cuando menos, las dos terceras partes del censo electoral de la región; *b*) que lo acepten, por el procedimiento que señale la Ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años; *c*) que lo aprueben las Cortes.

Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los arts. 15 y 16.

La segunda etapa para acceder a la autonomía regional es, pues, la aceptación refrendaria del Estatuto por el cuerpo electoral de la región, concretamente por las dos terceras partes del censo regional, un elevado quorum exigido por la relevancia de la cuestión, el acceso de una Región a la autonomía política.

Sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía el párrafo último del art. 11 establece que «una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». El Estatuto, como «Carta regional», es la ley organizativa de cada región, la ley superior de la Región a la que deberán ajustar su actuación los órganos regionales en ella definidos. El Estatuto de Autonomía no es el resultado de un pacto entre la Región autónoma y el Estado, sino que es un acto unilateral del Estado, una ley aprobada por las Cortes, de modo que sin esta aprobación el Estatuto nunca entrará en vigor ni, por tanto, tendrá fuerza jurídica.

El Estatuto no es una ley constitucional, aunque tampoco es una mera ley ordinaria, siendo ya peculiar su procedimiento legislativo que incluye la necesidad de un referéndum para su aprobación, como también es peculiar su propio contenido y su procedimiento de reforma, también diferente del normal para cualquier norma legislativa. Según lo que establecen los Estatutos de Cataluña y País Vasco —los únicos que entraron en vigor— en sus arts. 18 y 14 respectivamente, pues la Constitución nada dice sobre la reforma de los estatutos, la iniciativa para la reforma podía provenir de:

- La Generalidad de Cataluña o Gobierno Vasco, mediante referéndum de los ayuntamientos y aprobación del órgano legislativo de la Región.
- El Gobierno de la República, a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes.

En ambos casos para la aprobación definitiva de la Ley de reforma del Estatuto se exige el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de las Cortes.

Los Estatutos de Autonomía, en fin, son leyes que, aunque no tengan carácter constitucional, se sitúan en un nivel específico en cuanto a su jerarquía, destacado por la necesidad de una mayoría cualificada para su reforma, lo que le confiere una rigidez superior en relación con el resto de las normas jurídicas.

La clave de la fórmula de distribución territorial del poder fijada en la Constitución de 1931 se halla en el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas. Finalmente, el constituyente optó por un modelo de reparto tripartito que respondía a estos principios: materias cuya legislación y ejecución directa era de la exclusiva competencia del Estado (art. 14); materias cuya legislación correspondía al Estado, pudiendo corresponder a los regímenes autónomos, en la medida de su capacidad política, su ejecución (art. 15); materias no comprendidas en ninguno de los dos bloques anteriores, cuya legislación exclusiva y ejecución directa podía corresponder a las Regiones autónomas, «conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por el Parlamento» (art. 16).

Complementando esta división tripartita, el art. 18 establece que «todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado, pero este podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

La distribución de competencias concretada en los arts. 14, 15, 16 y 18 de la Constitución republicana conjuga, pues, dos criterios diferencia-

dos: por una parte la perfecta delimitación de las materias de atribución estatal y regional, hecho evidente en el caso de las materias enumeradas como de competencia estatal, cuestión también clara en relación con las de competencia regional, pues estas debían quedar perfectamente delimitadas en los respectivos Estatutos, y, por otra parte, se adopta también el criterio de no prejuzgar de modo anticipado qué materias debían atribuirse a las Regiones autónomas.

Este modelo de distribución de competencias fijado en la Constitución de 1931 se complementaba por otros dos preceptos constitucionales, los arts. 19 y 20. Según el art. 19, el Estado se atribuye, mediante ley, la potestad de fijar las bases «a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas». Se trata, pues, de leyes de armonización previstas para armonizar los intereses regionales con los nacionales, necesitándose una mayoría cualificada de dos tercios de los diputados para la aprobación de dichas leyes. La apreciación de tal necesidad armonizadora corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales, cuya ley orgánica (art. 101) regula la intervención de este Tribunal en dicho supuesto. El Gobierno o las Cortes debían dirigirse al Tribunal solicitando un dictamen «sobre la necesidad de la ley de Bases de que se trate». Asimismo debía remitirse con la solicitud una Memoria «en que consten las razones que aconsejen dicha Ley, con expresión de todas las circunstancias que puedan contribuir al debido esclarecimiento del caso, tanto en lo que afecta a la situación legislativa de las regiones como al interés general». Finalmente, el acuerdo del Tribunal debía adoptarse por el Pleno, limitándose a manifestar si existe o no necesidad de dictar la ley de Bases, sin formular juicio respecto a estas.

Por su parte, el art. 20 se refiere a la cuestión de la ejecución de las leyes de la República, ejecución que corresponde, en las Regiones autónomas a las autoridades respectivas de las mismas, con la única excepción de aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario. El párrafo segundo de este artículo establece que «el Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales». Esta facultad gubernamental es ciertamente relevante, pues mediante Reglamentos muy concretos puede reducirse al mínimo el libre arbitrio de las autoridades regionales, no solo en lo que es la administración inmediata del Estado, sino en la misma administración regional inmediata. Estamos, pues, ante una auténtica fiscalización administrativa del Estado sobre las Regiones autónomas.

Por último, para completar lo que se refiere a la autonomía regional regulada en la Constitución republicana, cabe hacer referencia a otros principios básicos de la organización regional autonómica:

- Principio de igualdad de todos los españoles. El art. 17 establece que «en las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles».
- Principio de prevalencia del Derecho estatal sobre el regional. Según el art. 21 de la norma fundamental republicana «el Derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas en sus respectivos Estatutos». Esta prevalencia, que aleja claramente el modelo territorial de una concepción federal del Estado, se refiere esencialmente al supuesto de conflicto de leyes, de modo que dicha prevalencia no tiene lugar cuando la materia objeto del conflicto sea de la exclusiva competencia de la Región.
- Principio de interdicción de la federación de Regiones autónomas, como así lo prescribe expresamente el art. 13 de la Constitución: «En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas». Este precepto incide una vez más en el rechazo del constituyente republicano de cualquier tendencia federalista.

## 5.2. *Autonomía local*

Los arts. 9 y 10 de la Constitución de 1931 establecen los siguientes principios que rigen las entidades locales, municipios y provincias, como instituciones sólidamente arraigadas en la estructura político-territorial hispánica:

- Principio de autonomía municipal para las materias reservadas a la competencia de los municipios en orden a la gestión de sus propios intereses.
- Principio representativo, que exige el carácter electivo de los ayuntamientos, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. Como excepción a este principio se reconoce el régimen de «Concejo Abierto», que regirá en aquellos municipios que tradicionalmente funcionen con arreglo a este ancestral sistema.
- Carácter electivo del alcalde, ya sea por elección directa de los vecinos o por elección indirecta de los concejales que componen el ayuntamiento.

- Reconocimiento de la provincia como cuadro normal de la Administración vinculada al Poder Central, como así lo manifiesta el art. 22 que contempla la posibilidad de que una provincia ya integrada en una Región autónoma pueda separarse de la misma y volver al régimen de provincia directamente vinculada al Poder Central.
- Se reconoce la división provincial existente fijada en 1833 ya que en el término jurisdiccional de cada provincia entran «los propios municipios que actualmente la forman», siendo necesario una previa autorización legal para la modificación de dichos términos jurisdiccionales.
- Se reconoce la autonomía administrativa provincial, y se remite a una ley de desarrollo para la concreción del régimen, funciones y modo de elección del órgano de gobierno provincial, la diputación.
- Finalmente, se reconocen constitucionalmente las peculiaridades insulares de Baleares y Canarias.

En conclusión, la fórmula territorial republicana reconoce la autonomía local de municipios y provincias fijada ya por la Constitución de 1812, e introduce como novedad el principio de autonomía regional, con la posibilidad de que las regiones accedan voluntariamente a un régimen de autonomía política. El legislador constituyente no concibe, pues, la autonomía regional como un régimen generalizado al conjunto del territorio nacional, sino como algo más bien excepcional, como un régimen jurídico al que solo acudirían aquellas regiones en las que existiera un arraigado y mayoritario sentimiento regionalista. La concepción constitucional de esta autonomía regional «voluntaria» se basa en un sistema de distribución de competencias definido finalmente en el Estatuto de Autonomía, Estatuto que debe ser aprobado por las Cortes y que antes debe ser promovido por una amplia mayoría de dos tercios de la población censada en la región; una autonomía regional, además, fuertemente fiscalizada por el Gobierno central.

Está claro que en el seno del constituyente republicano una gran mayoría rechazaba la fórmula federal, por otra parte, siempre rechazada en todas las Constituciones españolas desde la primera de Cádiz que ya prevenía contra los males del federalismo en el caso español. La Constitución de 1931 mantiene el concepto de soberanía nacional, de modo que solo existe un pueblo soberano, el pueblo español del que emanan los poderes del Estado. Finalmente se optó, no sin polémica, por el concepto de «Estado integral» que resulta ser un Estado unitario nada centralista sino efectivamente descentralizado en favor de Regiones y municipios con órganos representativos, reconociendo la autonomía política de aquellas regiones

que opten por tal régimen. Esta fórmula de la autonomía regional, nunca soberanía, sin duda influyó en el modelo de organización territorial establecido por la vigente Constitución de 1978 que, en cierto modo, retoma y culmina lo iniciado en 1931, eso sí, generalizando la autonomía regional en el conjunto del territorio nacional.

## 6. 1978: El Estado de las autonomías

Todos los antecedentes históricos de los anteriores procesos constituyentes fueron tenidos en cuenta por los legisladores constituyentes de 1978 (el Parlamento de 1977-1978 no fue formalmente una Asamblea Constituyente sino un *sui generis* poder legislativo ordinario), a la hora de definir el modelo de organización territorial del Estado español en la nueva Constitución aprobada ese mismo año y que ponía fin al régimen autoritario presidido por el General Franco. Primeramente, en el Título preliminar, el art. 1.2 establece que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, mientras que el art. 2 fundamenta la Constitución en la indisoluble unidad de la Nación Española como patria común e indivisible de todos los españoles. No deja la menor duda sobre el sujeto soberano, el pueblo español, en ningún caso, fragmentable en entidades subestatales menores ni tampoco subordinado a entidades supranacionales. Junto a este pronunciamiento unitario y nacional-popular sobre las bases del poder en el nuevo régimen constitucional, se reconoce y garantiza, además, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, referencia a la organización territorial de Estado constitucional que se concretará en el título VIII de la Constitución.

Durante la tramitación y gestación de la vigente Constitución, el título VIII, bajo el epígrafe «De la organización territorial del Estado» planteó bastantes dificultades y no quedó completamente cerrado. Si bien es cierto que en este título se contienen los principios generales y el modelo de descentralización política y administrativa que el legislador constituyente estableció.

### 6.1. *El acceso a la Autonomía*

Para una mejor comprensión del modelo actual hay que traer a colación algunas referencias históricas más próximas.

El Gobierno presidido por Adolfo Suárez consiguió que las Cortes aprobasen la Ley para la Reforma Política. Como esta ley tenía el carácter de Ley Fundamental del régimen político franquista, fue sometida a referéndum. Aquella ley no establecía nada en relación con una nueva organización territorial del Estado, pero sí hizo posible el tránsito de un régimen autoritario a otro democrático. Las primeras elecciones legislativas después de cuarenta y un años se celebraron el 15 de junio de 1977, de las que salieron elegidas las Cortes que aprobarían la Constitución.

El Gobierno manifestó su voluntad de avanzar en el reconocimiento de las regiones para lo cual se acudiría a fórmulas intermedias y provisionales que fueran preparando el camino hacia la autonomía. Se trataba del reconocimiento de una cierta descentralización de carácter administrativo. Tras las elecciones, de inmediato se abrió el debate del modelo de organización territorial, no solo en las Cortes Constituyentes, como una necesidad de dar solución al problema regional. Mediante Decretos-Leyes, el Gobierno, al amparo del art. 13 de la Ley Constitutiva de Cortes, fue aprobando la concesión de regímenes transitorios para todas regiones, las denominadas «preautonomías», que debían servir de rodaje y prueba para la futura organización político-territorial. Durante el tiempo que duró el debate y la aprobación de la Constitución se crearon trece Entes preautonómicos. La Constitución, después, vendría a reconocer estos Entes preautonómicos en varias de sus Disposiciones Transitorias. El proceso autonómico iniciado con anterioridad a la aprobación de la Carta Magna continuó después con la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos, en su elaboración, siguieron procedimientos diferentes según accediesen al autogobierno las nacionalidades o regiones conforme al art. 143, lo que vino en llamarse proceso ordinario de vía lenta, o conforme al contenido del art. 151, denominado procedimiento especial o vía rápida.

- Vía lenta u ordinaria. Se llevó a cabo siguiendo lo contenido en los arts. 143, 144 y 146 de la Constitución. Se trata del criterio mayoritario, pues fueron doce las Comunidades Autónomas que siguieron este camino: Aragón, Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia. Estas Comunidades accedieron —en un primer momento— a un nivel competencial inferior a las que alcanzaron las Comunidades que llegaron al autogobierno por la otra vía.
- Vía rápida o especial. Regulado el procedimiento en el art. 151 y en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución. A este pro-

cedimiento se acogieron las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Las tres últimas habían aprobado o plebiscitado con anterioridad un régimen de autonomía, lo que les permitía un régimen privilegiado. En el caso de Andalucía, al no tener con anterioridad aprobado o plebiscitado un régimen de autogobierno, se celebró un referéndum conforme exigía la Constitución, una vez que se hubieron cumplido todos los requisitos previstos en el art. 151.1 CE. El nivel competencial de estas Comunidades Autónomas fue mucho más alto inicialmente que en las anteriores que accedieron al autogobierno por la vía lenta del art. 143.

- Una referencia especial para el caso de Navarra. La especial circunstancia de mantener su régimen foral durante el gobierno del General Franco, permitió que mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, se pudiese llegar por esta vía a un reconocimiento de mayores capacidades de autogobierno. Materialmente se trata de un Estatuto de Autonomía, aunque formalmente no lo sea, circunstancia reconocida por el Tribunal Constitucional.

Los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se aprobaron al amparo del art. 144.b) de la Constitución, que autoriza a las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, la tramitación de un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial, lo que se hizo mediante dos Leyes Orgánicas en 1995.

El Estado autonómico que surge *ex novo* en la Constitución Española de 1978, aparece como un modelo territorial *sui generis*, alejado del Estado unitario-centralista, pero sin ser un Estado federal. Un modelo complejo donde coexiste problemáticamente una concepción unitaria del poder con elementos federales. Algunos autores valoran este hecho como el nacimiento de una nueva teoría española del Estado, con posibilidad, incluso, de alcance y proyección internacional. La denominación que se admite con unanimidad es la de «Estado autonómico» mejor que Estado de las Autonomías, pues no se habla de Estado de los Estados federados.

## 6.2. Naturaleza de las Autonomías

A la hora de definir las características propias del Estado autonómico español podemos destacar los siguientes rasgos principales:

- Consustancial a la exigencia de pluralismo político como uno de los valores fundamentales de la Constitución, es la descentralización política, una realidad del régimen constitucional español a la que han contribuido principalmente las Comunidades Autónomas.
- La participación política que preconiza la Constitución, propia de un Estado democrático, se ha fomentado a través de las Comunidades Autónomas.
- Los altos niveles de descentralización política desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, lo que aproxima el nivel competencial de las Comunidades Autónomas al de los Estados federados en el ámbito de un Estado federal.
- El carácter dispositivo a la hora de constituir las Comunidades Autónomas. La Constitución no incluyó la definición concreta de los territorios, solo facilitó las reglas necesarias para avanzar en el proceso descentralizador.
- La teórica y dudosa diferencia entre nacionalidades y regiones no ha sido causa suficiente para llegar a techos competenciales diferentes entre Comunidades Autónomas.
- La tendencia general ha sido la extensión del reconocimiento de autonomía para todas las regiones. Una vez determinado el mapa autonómico, el procedimiento para alcanzar niveles homogéneos de autogobierno entre las diversas nacionalidades y regiones está trazado por el propio texto constitucional y por la interpretación que del mismo hace el Tribunal Constitucional.
- El reconocimiento general de autonomía regional pretende dar solución a problemas histórico-territoriales no resueltos satisfactoriamente por los textos constitucionales anteriores.
- Los avances conseguidos en el modelo territorial han sido consecuencia del consenso logrado por las fuerzas políticas mayoritarias que han conseguido alcanzar soluciones de compromiso con altos niveles de aceptación social cuando se partía desde planteamientos muy diferentes.
- La indefinición del modelo de Estado, así como el nivel de competencias de las Comunidades Autónomas se asemeja al de los Estados federados, sin embargo los rasgos básicos de un Estado unitario se mantienen.
- Se trata de un modelo abierto de descentralización política que se ha ido concretando a lo largo de la vigencia de la Constitución. Estamos, entonces, ante un proceso sin límite en lo temporal y sin

un efectivo cierre competencial (art. 150.2), lo que impide determinar claramente el modelo de Estado.

Estamos, pues, ante una autonomía regional, la autonomía de las Comunidades Autónomas, una autonomía de carácter político frente a la autonomía de los municipios y provincias de carácter administrativo. Esto supone la potestad legislativa propia, hecho que también se da en los Estados federados que componen un Estado federal, aunque, a diferencia de lo que sucede en este, dicha potestad legislativa no es originaria. Además, también a diferencia de lo que sucede en los Estados federados, la norma básica de la Comunidad Autónoma es una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, en ningún caso una Constitución. La autonomía de ningún modo significa soberanía.

### 6.3. *Los Estatutos de Autonomía*

A tenor del art. 147 de la Constitución, el Estatuto de cada Comunidad Autónoma tendrá la consideración de norma institucional básica dentro de los límites de la Constitución, siendo parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Conforme al art. 81 de la Constitución, las leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía serán leyes orgánicas. El Tribunal Constitucional ha calificado a estas leyes orgánicas como normas fundacionales de las Comunidades Autónomas, pues si bien su tramitación en las Cortes Generales responde al mismo criterio de cualquier ley orgánica, de hecho, se requiere una consideración especial por varios motivos:

- Para la aprobación de un Estatuto de Autonomía es preciso conciliar dos voluntades: la de las Cortes Generales y la de la Comunidad Autónoma.
- Los Estatutos como forman parte del ordenamiento jurídico han de estar sometidos a la Constitución.
- La legislación autonómica ha de someterse a los Estatutos y a la Constitución, de modo que forman parte del denominado «bloque de constitucionalidad». Serán, por tanto, una referencia legal-constitucional a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes.
- En el caso de reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía rápida requieren, además de la tramitación en las Cortes Generales como una ley orgánica, que sea aprobada en referéndum en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En el mismo art. 147 del texto constitucional se concreta lo que debe contener cada Estatuto de Autonomía:

- La denominación de la Comunidad Autónoma que mejor corresponda a su identidad histórica.
- La delimitación de su territorio.
- La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias: las dos instituciones principales son la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno.
- Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas

Para la reforma de los Estatutos al igual que para su aprobación es necesaria la coincidencia de dos voluntades: la de la respectiva Comunidad Autónoma y la del Estado. Básicamente son dos los procedimientos de reforma de los Estatutos:

- a) Los que fueron elaborados conforme al art. 143, siguiendo el proceso de vía lenta de acceso al autogobierno. En este caso la reforma se acomodará a lo preceptuado en los propios Estatutos, teniendo en cuenta que deberán tramitarse las modificaciones como leyes orgánicas por las Cortes Generales, de acuerdo con el contenido del art. 147.3 de la Constitución. La iniciativa de la reforma puede llegar de la Asamblea Legislativa o del Gobierno de la Comunidad Autónoma, de las Cortes Generales o incluso de los municipios como ocurre en el caso de Madrid. En el art. 150 de la Constitución se prevé la posible ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas mediante una delegación o transferencia acordada por las Cortes Generales plasmada en una ley orgánica. Paralelamente deberán transferirse medios financieros suficientes.
- b) Aquellos que siguieron la vía especial del art. 151. Para estos supuestos la Constitución prevé en el art. 152.2 que las modificaciones de los Estatutos se llevarán a cabo por los procedimientos en ellos establecidos debiendo celebrarse un referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. Lo que no evita que deba ser aprobada la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica según lo establecido en el art. 147.3 de la Constitución.

#### 6.4. *Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

El modelo teórico de organización territorial del Estado no lleva implícito un sistema determinado de descentralización política. Bien se trate de un Estado federal, autonómico o regional, ello no significa una fórmula directa de distribución de competencias a priori entre el Estado y los entes territoriales. El nivel competencial asumido por dichos entes es indiferente para calificar un Estado como federal, regional o autonómico. Únicamente se puede afirmar, si existe algún nivel de descentralización política, que no estamos ante un Estado unitario-centralista, pues en este modelo de Estado lo único que puede llegar a existir es una descentralización de carácter administrativo, pero nunca política.

Los arts. 148, 149 y 150 de la Constitución son los que concretan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Parece que, a priori, la Constitución establece un sistema de doble lista en la distribución de competencias: las que corresponden a las Comunidades Autónomas (art. 148) y las que corresponden en exclusiva al Estado (art. 149). Sin embargo, lo que se configura es un sistema de triple lista:

- a) Competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas sobre las materias que expresamente se detallan en el art. 148.1. Aunque aparecen recogidas con carácter dispositivo, las Comunidades Autónomas han incluido estas materias en sus Estatutos como exclusivas de ellas. A lo que es preciso añadir todas las materias incorporadas una vez han transcurrido los cinco años exigidos en el art. 148.2 para elevar el techo competencial.
- b) Materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva (art. 149.1). En este caso la relación no tiene ningún carácter dispositivo. De tal modo que las Comunidades Autónomas podrán incorporar a sus Estatutos lo que no está atribuido al Estado en este artículo. Hay que añadir a estas materias del art. 149.1 las que determina el art. 81.1, para las que se exige expresamente la aprobación de una ley orgánica. La relación del art. 149.1 no tiene la misma intensidad de exclusividad en unas materias que en otras. Así encontramos:
  1. Materias sobre las que le corresponde al Estado todas las funciones sobre la misma: legislativas, reglamentarias, ejecutivas o de inspección.

2. Materias en la que el Estado se reserva la función normativa, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la ejecución de dicha legislación.
  3. Materias en que el Estado y las Comunidades Autónomas participan de las funciones normativa y ejecutiva sobre ámbitos diferentes de esa misma materia.
  4. Materias sobre las que el Estado y las Comunidades Autónomas ejercen funciones legislativas y ejecutivas. Por ejemplo, el Estado asume la legislación básica y las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo, la reglamentación y la ejecución.
  5. Materias sobre las que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes. Son situaciones que el Tribunal Constitucional ha ido resolviendo atendiendo a cada caso según se han planteado conflicto de competencias.
- c) Materias que, no estando incluidas en los Estatutos, tampoco están entre las competencias exclusivas del Estado del art. 149.1, serán competencia del Estado.

La legislación básica a que se alude en el art. 149 pretende fijar criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico de una materia que debe ser común en todo el Estado. Esta legislación nada tiene que ver con las leyes de bases de los arts. 82 y 83 de la Constitución ni con las leyes marco del art. 150.1. Con carácter general han de revestirse estas bases de una norma con rango de ley, sin que puedan dejar sin contenido las normas de las Comunidades Autónoma sobre esta materia. Por otro lado, las Comunidades Autónomas deberán respetar los principios generales contenidos en esa legislación básica.

En el caso de incumplimiento por parte de alguna Comunidad Autónoma de las obligaciones fijadas en la Constitución o en otras leyes o si se actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, se podrán adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para proteger el interés general. Así lo preceptúa el art. 155.1 del texto constitucional, facultando al Gobierno de España para adoptar esas medidas. Previamente a la adopción de esas medidas, habrá de requerirse al presidente de la Comunidad Autónoma y será necesario, de no atender esta autoridad el requerimiento, contar con la mayoría absoluta del Senado para llevar a cabo cualquiera de las medidas necesarias.

Además, el art. 155.2 permite que el Gobierno gire las instrucciones precisas a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma en atención a la ejecución de las medidas que prevea. Se trata de un procedimiento extraordinario y de extrema gravedad que no puede ponerse en marcha para ampliar las competencias del Estado en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas. De ahí que se pueda hablar de un control político, pues siempre hay otros mecanismos de control previstos en la Constitución.

Existe en la Constitución otro mecanismo de control por parte del Gobierno, de acuerdo con el apartado *b)* del art. 153. Se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en cuanto se trate del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150 del texto constitucional.

La intervención del Tribunal Constitucional en control de las actuaciones de las Comunidades Autónomas se realiza mediante:

- La constitucionalidad de las leyes autonómicas de acuerdo con los arts. 161.1.a) y 153.a) de la Constitución.
- La impugnación ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, con el privilegio de que la norma impugnada quede en suspenso de forma inmediata. Se trata de una prerrogativa de cautela del Gobierno propia de un Estado unitario, no compuesto, que, reconociendo la autonomía regional, hace de la unidad de la nación un principio fundacional.
- La resolución por el Tribunal Constitucional de los conflictos de competencias, de acuerdo con el contenido del art. 161.1.c) CE, tanto positivos como negativos, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En el art. 153.d) de la Constitución se dispone que el Tribunal de Cuentas ejercerá el control presupuestario y económico de las Administraciones Autonómicas, en consonancia con el reconocimiento que el texto constitucional hace de este Tribunal como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. La jurisdicción ordinaria ejercerá el control de la Administración autonómica y de sus normas reglamentarias [art. 153.c) CE].

En el art. 154 de la Constitución aparece la figura del Delegado del Gobierno, que será el encargado de dirigir la Administración del Esta-

do en el territorio de cada Comunidad Autónoma, coordinándola, cuando proceda, con la Administración propia de cada Comunidad Autónoma. Estamos, pues, ante quien, respecto de la Comunidades Autónomas, ha de coordinar actuaciones administrativas. Esta coordinación se plasma en el intercambio mutuo de información para el mejor desarrollo de las funciones y competencias del Delegado del Gobierno y de las Comunidades Autónomas. No estamos ante una institución constitucional de control de las Comunidades Autónomas, sino ante quien, por delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, debe coadyuvar a la coordinación entre la Comunidad y la Administración Central del Estado.

### 6.5. *La Administración Local*

En la Constitución de 1978 no hay un desarrollo exhaustivo de la Administración Local. En el art. 137 se detallan los principios generales, que son comunes para el modelo de organización territorial del Estado. Es en el capítulo segundo del título VIII CE «De la Administración Local» donde se regula todo lo relacionado con los municipios y las provincias: autonomía y democracia municipal, haciendas locales y lo relativo a las provincias y las islas. Las tres ideas sobre las que descansa el concepto de autonomía local que consagra la Constitución para los municipios y provincias son:

- Capacidad para autoorganizarse.
- Competencias para la gestión de intereses propios.
- Ausencia de control superior en la toma de decisiones.

### 6.6. *Municipios*

En todos los municipios habrá un ayuntamiento, a quien corresponde el gobierno y la administración municipal. La ley exige que en todos los municipios existan unos órganos necesarios: alcalde, Pleno, tenientes de alcalde y Comisión Especial de Cuentas, pudiendo crear otros órganos complementarios para el mejor funcionamiento de la gestión municipal.

El alcalde es el órgano unipersonal que preside la Corporación, dirige el gobierno y la administración municipal y representa al ayuntamiento. El alcalde puede delegar algunas de sus funciones en los tenientes de alcalde,

en los concejales o en la Junta de Gobierno Local. Los tenientes de alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento, y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al alcalde, siendo libremente designados y removidos por este de entre los concejales. En aquellos ayuntamientos que tengan constituida Junta de Gobierno Local, los tenientes de alcalde formarán parte necesariamente de la misma.

El Pleno es el órgano que, presidido por el alcalde, reúne a todos los concejales. En el régimen común, el Pleno y el alcalde son los únicos órganos que la Ley reguladora de Bases de Régimen Local les atribuye competencias. Mientras que en los grandes municipios tienen competencias atribuidas por Ley, además del Pleno y el alcalde, la Junta de Gobierno Local.

Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto y su número en cada ayuntamiento está en función de la población del municipio. La duración del mandato es de cuatro años, permitiéndose la reelección sin ninguna limitación. El término municipal es la circunscripción electoral. Las candidaturas que no superen el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción son rechazadas. La legislación electoral española determina para la elección de los concejales, a excepción de las peculiaridades para municipios de menos de 250 residentes y para los que funcionan en régimen de Concejo Abierto, el mismo sistema que rige para la elección de los diputados del Congreso: proporcional corregido, con aplicación de la fórmula D'Hont. El alcalde será elegido por los concejales de entre los que encabecen las listas electorales. Si alguno obtiene la mayoría absoluta será proclamado alcalde. Si ninguno la obtiene, será proclamado alcalde aquel que consiga mayor número de votos populares en el municipio. En caso de empate, se resolverá por sorteo.

### 6.7. *Provincias e islas*

La provincia aparece definida en la Constitución como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y como una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Las provincias son el elemento imprescindible para la estructura de la Administración General del Estado. Las diputaciones provinciales son en las provincias lo que los ayuntamientos en los municipios: el gobierno y la administración de cada provincia corresponde a las diputaciones.

Las provincias gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y tienen como fin propio y específico garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social. En particular, asegurando la prestación integral en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participando en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. Existen diputaciones provinciales en las provincias de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. Sin embargo, en las siete Comunidades Autónomas uniprovinciales son estas mismas las que asumen las competencias que les corresponde en el régimen ordinario a las diputaciones. La Ley Reguladora de Bases del Régimen Local contempla las singularidades forales de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra y las propias derivadas de la insularidad para Baleares y Canarias, de manera que en estos dos archipiélagos las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos en Canarias o de Consejos en Baleares.

En todas las diputaciones existirán presidente, vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno. Además, podrán crear los órganos complementarios que consideren para el mejor desempeño de la gestión provincial, sin perjuicio de que la legislación de la Comunidad Autónoma pueda establecer una organización provincial complementaria. El Pleno está constituido por el presidente y los diputados. Los diputados no son elegidos directamente por los ciudadanos con derecho a voto en la provincia, sino que son elegidos por y entre los concejales electos de los municipios de la provincia, siendo, por tanto, compatible el cargo de concejal y el de diputado provincial. El número de diputados depende del número de residentes en la provincia y se reparte entre los partidos judiciales conforme al número de residentes en cada uno de ellos, teniendo en cuenta que al menos habrá un diputado por cada partido judicial y que un partido judicial no podrá contar con más de tres quintos del número total de diputados Provinciales.

Las competencias de las diputaciones provinciales son básicamente la coordinación de servicios municipales para garantizar la prestación integral que la Ley exige a los municipios: la asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en general, el fomento del desarrollo económico y social de la provincia.

## II. EL ESTADO UNITARIO-AUTONÓMICO COMO MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL

España es una nación constituida en un Estado democrático de Derecho en el que la soberanía y el poder constituyente como su máxima manifestación residen en el pueblo español como sujeto étnico-político soberano, una entidad histórica no fraccionable; un Estado que se organiza territorialmente en Comunidades como entidades subestatales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. El Estado español es, pues, un Estado unitario de comunidades autónomas, distinguiéndose estas por su carácter regional o local. Las comunidades regionales se denominan concretamente «Comunidades Autónomas» mientras que las comunidades locales son los municipios y las provincias. Bien claro está que en absoluto cabe hablar de «plurinacionalidad» pues el Estado español no es, de ninguna manera, un compuesto de preexistentes naciones-estado soberanas.

Llegamos en este punto a la definición de una peculiar o genuina forma de Estado hispánica que denominamos «Estado unitario-autonómico», un Estado unitario ampliamente descentralizado, diferente de otras formas de Estado propias de otros países de nuestro entorno europeo. Podemos distinguir otras tres formas de Estado típicas de los otros tres principales Estados-nación de Europa occidental: el Estado federal de los *Länder* alemanes, el Estado unitario escasamente descentralizado en regiones de Francia y el Estado unitario de naciones originariamente soberanas en el caso británico. Y es que la organización territorial del Estado debe responder a las peculiaridades de cada nación en su conformación territorial y que es el resultado de un determinado proceso histórico que finalmente debe ser considerado en la configuración político-constitucional de cada Estado.

No se trata, pues, de copiar modelos territoriales ajenos, propios de otros Estados sino de consolidar una estructura político-territorial propia, arraigada históricamente y soportada sobre un amplio consenso social. En el caso del modelo territorial español este no puede ser el resultado de una «ingeniería constitucional» ajena a esos factores histórico-sociales que es lo que principalmente debe tenerse en cuenta. Y es claro que de todo ello se deduce, como hemos visto, que nuestro modelo territorial no es ni puede ser de ningún modo centralista ni tampoco compuesto-federal, pues ambas opciones supondrían la deformación interesada en un sentido u otro de nuestra identidad político-territorial

resultante de un largo proceso histórico del que han devenido nuestras entidades territoriales subestatales: municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

Entonces, llegados a esta parte de nuestro trabajo, analizaremos la actual tesitura de nuestra estructura territorial últimamente fijada en la Constitución de 1978 en un momento en que se manifiestan tensiones político-territoriales y propuestas de reforma. Precisamente estamos de acuerdo en la necesidad de una reforma en nuestra estructura territorial, pero en una reforma que es más un ajuste moderado y racionalizador que una pretensión liquidadora de la misma, lo que sería un ejercicio gratuito y estéril de voluntarismo político ya sea en un sentido federal o en otro centralizador, desconsiderando los consensos sociales existentes y la realidad histórico-territorial.

Es un hecho que el llamado «proceso autonómico» aún sigue abierto, sin cierre competencial, desarrollándose de manera general y desbordando las previsiones constitucionales, de manera que la transformación del Estado español se ha hecho por vía indirecta mediante la articulación de las Comunidades Autónomas sin acudir al legislador constituyente, modificándose entonces la Constitución sin seguir los procedimientos arbitrados para su reforma. Ello ha conducido al desbordamiento del concepto de autonomía, en función del cual diferentes Estatutos de Autonomía establecen derechos, libertades y deberes diferentes para los que habitan en determinados territorios, se aplica el principio de bilateralidad para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, careciendo finalmente aquel de unas competencias mínimas para desarrollar su misión. La consecuencia de todo ello es la amenaza de constituirse auténticos mini-estados o estadículos en un disparatado proceso incluso confederalizante en algunos aspectos, desvirtuándose por completo el modelo constitucional-territorial español. Esta situación exige una reforma constitucional, una reforma necesaria para que el pueblo español como soberano se pronuncie acerca de la organización territorial del Estado, para recuperar la igualdad de derechos y obligaciones para todos los españoles vivan donde vivan, para clarificar el principio de autonomía atribuyendo con nitidez al Estado las competencias necesarias y, en fin, para cerrar, en esta materia, el proceso constituyente que se inició en 1977 retornando con garantías al espíritu del poder constituyente ejercido consensuadamente por el Parlamento elegido aquel año.

La libertad y la igualdad, valores superiores de nuestro ordenamiento, requieren que todos gocen de iguales derechos y tengan las mismas

obligaciones, evitando incluso las fronteras lingüísticas que parecen querer erigirse por algunas minorías políticas. La libertad y la igualdad de todos los ciudadanos españoles exigen inexcusablemente una política social y económica común para toda la Nación, con unidad económica, presupuestaria y tributaria, con respeto a la unidad de mercado en todo el territorio nacional, con una regulación de las relaciones laborales que no contenga diferencias territoriales y con el mantenimiento de un único régimen público de seguridad social. Revisar el concepto de autonomía supone reconocer y aclarar que las Comunidades Autónomas no son soberanas —autonomía no es soberanía—, no ostentan un poder originario ni preexistente, ni fundado en derecho alguno, sino en un poder derivado de la propia Constitución, por lo que su relación institucional con el Estado no es en ningún caso de bilateralidad. Por otra parte, en su acepción originaria, «autonomía» supone descentralización de carácter eminentemente ejecutivo con ciertos poderes normativos. Así diseñó Hans Kelsen la llamada «descentralización por autonomías», y así lo entendieron las primeras Constituciones que la implantaron. La Constitución de la República de Prusia de 30 de noviembre de 1920, por ejemplo, denominaba su título VIII «De la autonomía administrativa», y comenzaba estableciendo en su art. 70 que «se garantiza a los municipios y circunscripciones administrativas superiores el derecho de administrar con autonomía sus asuntos bajo la vigilancia del Estado, regulada por la ley». El ordenamiento jurídico en ningún caso puede quedar troceado en múltiples y diversos ordenamientos de difícil encaje y coordinación a causa de la aplicación del principio de autonomía, pues tal principio, conjugado con el de unidad, no impide sino exige que el ordenamiento español sea único, como por otra parte viene a reconocer el art. 9.1 de la Constitución, pues solo así se garantiza la seguridad jurídica, necesaria precisamente para preservar la libertad y la igualdad de todos.

La reforma constitucional propuesta para la consolidación del modelo territorial español se refiere exclusivamente al Título VIII CE, por lo que puede hacerse por la vía prevista en su art. 167 sin necesidad de revisión agravada. Se basa, por tanto, en la fijación de unas Comunidades Autónomas con las competencias propias de una autonomía delimitada por el poder soberano, atribuyéndoles cierto poder legislativo, similar al que disfrutaban las Diputaciones Forales, y con amplias posibilidades de gestión de competencias del Estado, siempre sobre la base de la necesaria lealtad institucional y con sujeción al principio de legalidad. Para ello deben revisarse las competencias del Estado, especialmente aquellas que se consideran

siempre intransferibles, se reconoce la existencia de un ordenamiento jurídico único y se refuerza el principio de unidad jurisdiccional en toda España. El Título VIII CE, denominado «Organización Territorial del Estado» consta de tres Capítulos: en el primero se contienen unas Disposiciones Generales, refiriéndose el segundo a las Corporaciones Locales y específicamente el tercero a las Comunidades Autónomas.

## 1. Los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas

En el primer Capítulo del Título VIII se señala que todas las entidades públicas a que se refiere dicho Título son autónomas, de manera que lógicamente las Comunidades Autónomas lo son en sentido limitado, que es el sentido originario. Por ello se garantiza el principio de legalidad en todo caso, disponiéndose que todos los poderes públicos y los órganos de gobierno de los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas están sujetos a la Constitución, que deben guardar y hacer guardar, así como al resto del ordenamiento jurídico español. Además, y para completar el desarrollo del principio de legalidad del art. 9 CE, se constitucionaliza la lealtad institucional, que va más allá del mero cumplimiento de la letra de la ley:

- Los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas tienen autonomía para la gestión de los asuntos que les son propios, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes y, en consecuencia, tienen autoridades propias, ejercen las competencias que les corresponden y disponen de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Tanto el Estado como los municipios y las Comunidades Autónomas garantizan la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE, respetando el principio de lealtad institucional y promoviendo un equilibrio económico adecuado y justo entre los diversos territorios de España, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
- Todos los poderes públicos y los órganos de gobierno de los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas están sujetos a la Constitución, que deben guardar y hacer guardar, así como al resto del ordenamiento jurídico español.

### 1.1. *La Administración Local*

El Capítulo Segundo del Título VIII está dedicado a la Administración Local. En él se introducen mejoras técnicas y se tiene en cuenta el Derecho comparado, señalando que dichas Corporaciones Locales actúan con autonomía, más que poseerlas como un derecho, y que sus competencias se fijan por ley de Cortes precisamente para garantizar su propia autonomía frente a la de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, se mantienen las provincias porque responden al histórico «sistema de ciudades» que organiza el territorio nacional desde ciudades capitales, cabeceras de territorio, por su tradición constitucional, y porque además de gestionar sus asuntos propios son división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Lo que no impide que las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral Navarra asuman a través de sus diputaciones generales las competencias, medios y recursos que corresponden a las diputaciones provinciales. La diputación provincial es el órgano de gobierno de la provincia que asumiría las funciones de las mancomunidades de municipios y los consejos comarcales existentes que serían suprimidos. Por último, se establece que todas las corporaciones locales adecuarán su gestión económico-financiera al principio de estabilidad presupuestaria, lo que es una adaptación al art. 135 CE reformado el 27 de septiembre de 2011.

- Los municipios son corporaciones locales que gestionan los asuntos que le son propios. Tienen personalidad jurídica, actúan con autonomía y sus competencias solo pueden ser determinadas por ley de las Cortes Generales, sin perjuicio de las que puedan delegarles el Estado u otras entidades públicas territoriales.
- El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales (alcaldía y concejo). Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos directamente.
- La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto.
- Las provincias son corporaciones locales determinadas por la agrupación o comunidad de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

- El gobierno y la administración de las provincias corresponde a sus respectivas diputaciones provinciales, u otras corporaciones de carácter representativo, integradas por el presidente de la diputación y por los diputados provinciales.
- en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración local propia en forma de cabildos o consejos.
- todas las corporaciones locales adecuarán su gestión económico-financiera al principio de estabilidad presupuestaria.
- las haciendas locales deberán disponer de los medios de suficientes para desempeñar las funciones que tienen atribuidas las corporaciones respectivas, y se nutrirán de tributos propios y los demás recursos que disponga la ley.

## 1.2. *Las Comunidades Autónomas (CCAA)*

- a) Las Comunidades Autónomas. Principios generales; relaciones con el Estado; igualdad de derechos y deberes fundamentales de todos los españoles; uso libre del español

El Capítulo Tercero del Título VIII se dedica a las Comunidades Autónomas, y está integrado por cinco Secciones relativas a: Principios Generales, Régimen General de las CCAA, Regímenes Especiales, Régimen Económico y Financiero y Control de Legalidad.

Los principios generales de la Sección Primera aluden en primer lugar al carácter de la autonomía: las CCAA, como «núcleo político-administrativo» dentro del Estado español son también entidades con autonomía limitada, básicamente, administrativa, aunque no solo, para gestionar sus asuntos propios. Por ello todos sus poderes emanan del pueblo español, nunca de un supuesto derecho a la autonomía al margen del pueblo soberano, y por ello están sujetas al principio de legalidad, a la Constitución y a las leyes. Pues como se ha indicado se parte de la existencia de un ordenamiento jurídico español único, no de 18 ordenamientos, y no se aplica el principio de bilateralidad. Y respecto a su composición y número, se dispone que son Comunidades Autónomas las que se constituyan como tales en virtud de las leyes orgánicas de las Cortes Generales que aprueben los Estatutos. La Constitución debe referir en el Título Preliminar el nombre de todas las CCAA así constituidas, siendo todas ellas regiones-comunidades históricas. La reforma enumera las potestades propias de las CCAA, que son la

iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, la facultad de dictar normas con rango de ley en los casos señalados por el art. 149 CE, la potestad reglamentaria y de auto-organización dentro de la esfera de sus competencias, y la potestad de ejecutar y administrar las cuestiones que tienen atribuidas. Expresamente se veda el derecho de autodeterminación, con la prohibición de menoscabar la integridad territorial de España y el orden constitucional.

En tercer lugar, dentro de los principios generales, se abordan las relaciones de las CCAA con el Estado, así como la relación entre ellas y con otros entes públicos, prohibiendo privilegios y federaciones, aunque posibilitando convenios para servicios comunes. También se garantiza la igualdad de derechos y deberes fundamentales de todos los españoles, vedando su modificación en los Estatutos. Frente a la profusa regulación de derechos y deberes que han hecho los actuales Estatutos reformados, confusión agravada incluso por las propias sentencias del Tribunal Constitucional, y para preservar la libertad e igualdad de todos, que son valores superiores del ordenamiento, se hace una remisión a todo el Título I CE, no solo a los derechos garantizados con amparo, y se prohíbe que estas materias tan sensibles sean reguladas por los Estatutos.

Y, por último, respecto a los principios generales se aborda la cuestión de las lenguas: el uso del español y de otras lenguas por el Estado. Las competencias del Estado y de las CCAA cuando existen lenguas cooficiales, con atención al caso específico de la enseñanza. Destacamos la necesidad de que toda la documentación oficial deba estar disponible en español, así como el derecho de todos los españoles a usar el español con independencia de la Comunidad en la que residan o se encuentren, debiendo abstenerse los Poderes Públicos de regular la lengua que deben usar los ciudadanos entre sí.

- Las Comunidades Autónomas son entidades uniprovinciales o constituidas por varias provincias que tienen poderes y funciones propias para gestionar con autonomía los asuntos que tienen atribuidos, conforme a los principios establecidos en la Constitución. Dichos poderes emanan del pueblo español, y se ejercen de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en las leyes dictadas por las Cortes Generales, en los respectivos Estatutos y en el resto del ordenamiento jurídico español.
- Las Comunidades Autónomas se constituyen como tales en virtud de las leyes orgánicas de Cortes Generales que aprueben los respectivos Estatutos.

- En el ejercicio de su autonomía corresponde a las Comunidades Autónomas la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, la facultad de dictar normas con rango de ley en las materias que establezca la Constitución, la potestad reglamentaria y de autoorganización dentro de la esfera de sus competencias, y la potestad de ejecutar y administrar las materias que tienen atribuidas.
- Ninguna actuación de una Comunidad Autónoma o de sus órganos puede menoscabar la integridad territorial de España, vulnerar el ordenamiento constitucional, ni interferir en las competencias propias de otras Comunidades.
- El presidente y todos los demás poderes de las Comunidades Autónomas están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución Española y el ordenamiento jurídico, que es único, y a actuar con lealtad institucional.
- Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará con la Administración propia de la Comunidad.
- Las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y con las demás entidades públicas se fundan en los principios de solidaridad, lealtad y coordinación. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar privilegios económicos o sociales.
- No se admitirá la federación de Comunidades Autónomas. Estas podrán celebrar convenios entre sí, en la forma y con los requisitos que se establezcan por ley de las Cortes Generales, para la gestión y prestaciones de servicios propios de las mismas.
- Todos los españoles tienen reconocidos los derechos y deberes fundamentales señalados en el Título I CE, con independencia de la Comunidad donde residan o se encuentren, sin que los Estatutos de Autonomía ni ninguna otra norma o actuación puedan restringir o ampliar tales derechos y deberes.
- Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que supongan discriminación o desigualdad, ni 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, o menoscaben la unidad de mercado en dicho territorio.
- Todas las instituciones, organismos y servicios estatales deben usar el español, lengua oficial del Estado a tenor del art. 3 CE, tanto en todo el territorio nacional como en el exterior. Además, el Estado

tiene competencia exclusiva para regular y ejecutar lo necesario respecto al uso complementario en sus servicios de lenguas cooficiales, en las Comunidades donde las haya, o de lenguas extranjeras.

- El Estado tiene competencia exclusiva para regular y garantizar el derecho al uso del español, activa y pasivamente, en las Comunidades con lengua cooficial, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad Autónoma para regular el uso de su lengua peculiar en sus propios servicios. Como parte de la mencionada competencia exclusiva, el Estado regulará y garantizará que, sin perjuicio de la enseñanza obligatoria de la lengua española y de la cooficial, donde la haya, todos los españoles puedan optar en la enseñanza pública por la lengua vehicular que elijan entre las dos cooficiales, así como que las ayudas del sector público a la enseñanza no discriminen por razón de lengua.
- Toda la documentación oficial, en todo el territorio español, debe estar disponible al menos en español.
- Todos los españoles tienen derecho a usar el español con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan o se encuentren. Los poderes públicos se abstendrán de regular la lengua que deben usar los ciudadanos entre sí.

- b) Régimen general de las Comunidades Autónomas:  
diputación general integrada por un presidente, un consejo de gobierno y un pleno o asamblea; desarrollo de sus competencias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; los Estatutos de Autonomía

La Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título VIII recoge el régimen general de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, la parte orgánica, señalando que el gobierno y la administración de las CCAA corresponde a una diputación general integrada por el presidente, el consejo de gobierno y el pleno o asamblea, pudiendo los Estatutos adaptar estas denominaciones a las peculiaridades propias de cada Comunidad. Después se desarrollan sus competencias, atribuyéndoles en concreto: 1) la iniciativa legislativa, en los términos del art. 87.2 CE y del actual Reglamento del Congreso (arts. 108.3.º y 127); 2) la posibilidad de dictar normas con rango de ley para regular la lengua cooficial en su caso, los derechos forales o especiales existentes a la entrada en vigor de la Constitución

y sus tributos propios, normas que se integran en el ordenamiento jurídico español. Esta posibilidad, que ostenta el Pleno o Asamblea, es equivalente a la que actualmente tienen las Diputaciones Forales, las cuáles aprueban Normas Forales que tienen rango de Ley y se residencian ante el Tribunal Constitucional; 3) la potestad reglamentaria en las materias que tienen atribuidas, y 4) la administración y ejecución de los asuntos cuya competencia tienen atribuida como propia, o los de competencia del Estado en los casos y con los requisitos señalados en la Constitución.

La Constitución reformada distribuye las competencias entre el Estado y las CCAA de la siguiente manera: 1) corresponde siempre al Estado (no son transferibles ni delegables) la legislación, la potestad reglamentaria y la ejecución de las materias exclusivas que son las que se refieren al conjunto de la Nación; 2) las CCAA pueden asumir como competencias propias la reglamentación y ejecución de las materias fijadas constitucionalmente sobre las que tiene la competencia como asuntos que son de su interés particular, y 3) respecto del resto de materias, la legislación, la potestad reglamentaria y la ejecución corresponden al Estado; pero este puede por ley atribuir a las CCAA su ejecución (no la reglamentación), sin que en ningún caso ello suponga transferencia de la competencia. En cualquier caso, no cabe tal atribución para la gestión y ejecución de las materias señaladas por la CE como exclusivas del Estado, y la competencia en materia de Administración de Justicia corresponde exclusivamente al Estado, quedando así garantizada la unidad jurisdiccional al establecerse que las instancias procesales se agotarán ante el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en toda España. Se establece también que, salvo casos excepcionales autorizados por ley, las CCAA no pueden participar en instituciones, órganos y servicios que gestionen materias de competencia estatal.

Por último, la Sección Segunda del Capítulo Tercero regula los Estatutos de Autonomía, confirmando su carácter de ley orgánica del Estado, por lo que las Cortes no solo los aprueban, también los modifican y los derogan, como toda ley orgánica. Así se suprime el rígido bloqueo actual para su cambio, en función del cuál la iniciativa legislativa para llevarlo a cabo la tiene exclusivamente la propia Comunidad Autónoma. Se recogen las materias propias de los Estatutos y las que no lo son, ya que no pueden regular los derechos y deberes fundamentales, las consultas populares mediante referéndum ni un sistema agravado para su reforma. La modificación o derogación de los mismos se llevará a cabo de la forma establecida con carácter general para las leyes orgánicas, sin que sea necesario un referéndum.

- El gobierno y administración de las Comunidades Autónomas corresponde a la respectiva diputación general, integrada por el presidente, el consejo de gobierno y el pleno o asamblea. Los Estatutos de Autonomía podrán adaptar estas denominaciones a las peculiaridades propias de cada Comunidad.
- El Pleno o Asamblea de la diputación general es elegido por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Corresponde al Pleno o Asamblea la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, la facultad de dictar normas con rango de ley en los casos expresamente establecidos en la Constitución, la potestad reglamentaria, la aprobación de los presupuestos, la designación de presidente y el control del Consejo de Gobierno.
- El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutivas y administrativas, siendo nombrado por el presidente y cesando cuando cese este.
- El presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por el Pleno o Asamblea y nombrado por el Jefe del Estado, dirige el Consejo de Gobierno y ostenta la representación de la respectiva Comunidad Autónoma.
- Las Comunidades Autónomas pueden ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados en la forma prevista en el art. 87.2 CE, solicitando del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o presentando una proposición de ley. Su tramitación parlamentaria será la ordinaria, si bien la defensa de la proposición de ley en el trámite de toma en consideración corresponderá a una delegación de la Comunidad Autónoma.
- El Pleno o Asamblea de la diputación general puede dictar normas autonómicas con rango de ley exclusivamente para la regulación de la lengua peculiar cooficial, la conservación o modificación de los derechos civiles forales o especiales en las concretas instituciones que existían a la entrada en vigor de la Constitución, y para la regulación de sus tributos propios en el marco de la ley orgánica que regula la financiación de las Comunidades Autónomas. Tales normas forman parte del ordenamiento jurídico español.
- Corresponde al Pleno o Asamblea de la diputación general la potestad reglamentaria en las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma. Sus reglamentos y ordenanzas deben ajustarse a la Constitución y a las leyes, y su legalidad es controlada por los Tribunales de Justicia.

- Las Comunidades Autónomas administran y ejecutan autónomamente, por sus propios órganos, los asuntos cuya competencia tienen atribuida conforme a la Constitución y sus Estatutos. También pueden gestionar y ejecutar los servicios y funciones del Estado, en los casos y con los requisitos señalados en el art. 152 CE.
- El Estado tiene competencia exclusiva, no susceptible de ser asumida por las Comunidades Autónomas, para legislar, desarrollar mediante reglamentos y ejecutar la legislación en relación con las siguientes materias:
  - 1.<sup>a</sup> Las condiciones que garantizan la libertad y 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, así como representación diplomática, consular y, en general, en el exterior.
  - 4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas.
  - 5.<sup>a</sup> Administración de Justicia, organización judicial y normas procesales, en los términos del apartado segundo de este artículo.
  - 6.<sup>a</sup> Leyes penales, extradición y legislación penitenciaria.
  - 7.<sup>a</sup> Orden público y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sin perjuicio de las competencias de los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.
  - 8.<sup>a</sup> Determinación de las fuentes del Derecho, aplicación y eficacia de las normas jurídicas, sin perjuicio de las facultades de las diputaciones generales para la conservación y modificación de los derechos civiles forales o especiales en las concretas instituciones que existían a la entrada en vigor de la Constitución.
  - 9.<sup>a</sup> Propiedad intelectual e industrial.
  - 10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior y policía de aduanas y fronteras.
  - 11.<sup>a</sup> Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad; así como todo lo relativo a crédito, banca y seguros.
  - 12.<sup>a</sup> Pesas y medidas, determinación de la hora oficial y estadística para fines estatales o de interés general.
  - 13.<sup>a</sup> Planificación, dirección y coordinación de la actividad económica, industrial y agrícola.

- 14.<sup>a</sup> Hacienda General y Deuda Pública.
  - 15.<sup>a</sup> Educación.
  - 16.<sup>a</sup> Sanidad exterior, productos farmacéuticos y Seguridad Social.
  - 17.<sup>a</sup> Pesca marítima; marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
  - 18.<sup>a</sup> Comunicaciones; ferrocarriles, transportes y carreteras que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
  - 19.<sup>a</sup> Recursos y aprovechamientos hidráulicos; instalaciones eléctricas y transportes de energía.
  - 20.<sup>a</sup> Obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
  - 21.<sup>a</sup> Minas, energía y producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
  - 22.<sup>a</sup> Expedición de títulos, habilitaciones o autorizaciones con validez para más de una Comunidad Autónoma.
  - 23.<sup>a</sup> Protección de datos de carácter personal.
  - 24.<sup>a</sup> Consultas populares mediante referéndum, con independencia de cual sea su ámbito territorial.
  - 25.<sup>a</sup> La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- La competencia en materia de Administración de Justicia corresponde exclusivamente al Estado, no pudiendo las Comunidades Autónomas instaurar órganos de gobierno relativos al Poder Judicial. La selección, organización y disposición de la planta judicial y de todos los medios personales y materiales precisos para la Administración de Justicia, incluido el nombramiento de jueces y magistrados, serán íntegra y exclusivamente competencia del Estado. Con base en el principio de unidad jurisdiccional, así como a lo establecido en el art. 123 de la Constitución, las instancias procesales se agotarán ante el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en toda España, con independencia de que la norma o el

acto aplicable o recurrido sea estatal o autonómico, en la forma que determinen las leyes procesales.

— Los Estatutos de Autonomía pueden atribuir competencias reglamentarias y ejecutivas a las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- 1.<sup>a</sup> Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias.
- 2.<sup>a</sup> Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.
- 3.<sup>a</sup> Conservación y modificación de los derechos civiles forales o especiales, en las concretas instituciones que existían a la entrada en vigor de la Constitución.
- 4.<sup>a</sup> Sus ingresos, tributos y bienes.
- 5.<sup>a</sup> Regulación, enseñanza y difusión de la lengua peculiar cooficial de la Comunidad Autónoma.
- 6.<sup>a</sup> Las que señale la legislación de régimen local respecto a la relación de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones Locales de su ámbito; en particular lo relativo a la creación o supresión de municipios, alteración de términos municipales y creación de circunscripciones territoriales propias.
- 7.<sup>a</sup> Obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 8.<sup>a</sup> Ferrocarriles, transportes y carreteras que transcurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma.
- 9.<sup>a</sup> Puertos deportivos, de refugio y no comerciales.
- 10.<sup>a</sup> Pesca fluvial y en aguas interiores, caza y acuicultura.
- 11.<sup>a</sup> Ferias y mercados interiores, así como artesanía.
- 12.<sup>a</sup> Archivos, museos y bibliotecas de interés para la Comunidad Autónoma.
- 13.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 14.<sup>a</sup> Deporte que se desarrolle exclusivamente en su ámbito territorial, ocio y asistencia social.
- 15.<sup>a</sup> Estadística para fines no estatales o de interés para la Comunidad.
- 16.<sup>a</sup> Sanidad e higiene.
- 17.<sup>a</sup> La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

— La coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales de su ámbito corresponde a la Comunidad Autónoma. Las diputaciones

provinciales podrán asumir la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos establezcan.

- La potestad reglamentaria y la de administración y ejecución respecto a las materias no señaladas en el anterior artículo, así como las que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos en el marco de dicho precepto, corresponden al Estado.
- El Estado puede atribuir por ley a las Comunidades Autónomas la competencia para la gestión y ejecución de servicios y funciones administrativas que son de competencia estatal en función de lo establecido en el apartado anterior, sin que tal atribución pueda nunca referirse a la potestad reglamentaria, ni suponga transferencia de la competencia respectiva. En ningún caso cabe esta atribución para la gestión y ejecución de las materias de competencia estatal.
- Las atribuciones referidas determinarán su duración, las competencias que pueden ejercerse y la forma en que el Estado llevará a cabo la correspondiente inspección. Las que, en su caso, sean relativas a ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, o educación, enseñanza y universidades, que como todas solo podrán comprender actos de ejecución y no potestades reglamentarias, se harán teniendo en cuenta el interés general y la igualdad entre todos los españoles.
- En todo caso el Estado puede avocar, para sí, el ejercicio de las funciones o servicios que por su atribución hayan asumido las Comunidades Autónomas.
- Las diputaciones generales de las Comunidades Autónomas ejercerán su potestad reglamentaria y de ordenanza de acuerdo con la Constitución y las leyes. Sus reglamentos no podrán regular materias ajenas a la competencia que tienen atribuida, ni vulnerar otras normas del ordenamiento jurídico español.
- Salvo casos excepcionales autorizados por ley, las Comunidades Autónomas no pueden participar en instituciones, órganos y servicios que gestionen materias de competencia estatal.
- Los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Su aprobación, modificación o derogación se hará por ley orgánica de las Cortes Generales.
- Son materia propia de los Estatutos de Autonomía la denominación de la Comunidad, la denominación, organización y sede de las

instituciones autónomas propias, la declaración, en su caso, de una lengua peculiar como lengua cooficial, y las competencias asumidas dentro del marco establecido constitucionalmente.

- Los Estatutos de Autonomía no podrán contener disposiciones relativas a los derechos y deberes fundamentales consignados en el Título I de la Constitución, a consultas populares mediante referéndum, o al procedimiento y los requisitos para la modificación o derogación de la propia ley orgánica que aprueba el Estatuto. Tal modificación o derogación se llevará a cabo de la forma establecida con carácter general para las leyes orgánicas, sin que sea necesario un referéndum.

### III. REGÍMENES ESPECIALES

La Sección Tercera del Capítulo Tercero del Título VIII recoge los *Regímenes especiales* de las Comunidades Autónomas: 1) las Comunidades uniprovinciales, que absorben a las diputaciones provinciales, a excepción de Baleares por su régimen insular; 2) las Diputaciones Forales, que mantienen su situación actual, si bien aludiendo al ordenamiento jurídico español; 3) el Régimen Insular, y 4) Ceuta y Melilla, cuyo régimen especial como «Ciudades Autónomas» se regulará por Ley.

- Las Comunidades Autónomas uniprovinciales incluida la Foral de Navarra asumen a través de sus diputaciones generales las competencias, medios y recursos que corresponden a las diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad de Baleares, en los términos que regule su Estatuto.
- Las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra conservan su régimen peculiar foral, en el marco de la Constitución, los respectivos Estatutos y las demás leyes del ordenamiento jurídico español.
- En los archipiélagos balear y canario las Islas son, además de Administraciones Locales, elementos de la organización territorial de sus Comunidades Autónomas, y tienen como órgano de gobierno los Consejos Insulares de las Islas Baleares y los Cabildos Insulares Canarios.
- El régimen peculiar de Ceuta y Melilla como «Ciudades Autónomas» se regulará por ley orgánica de las Cortes Generales.

#### IV. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

La Sección Cuarta del Capítulo Tercero del título VIII, sobre *Régimen económico y financiero*, exige la adecuación de las Comunidades al principio de estabilidad presupuestaria señalado en el art. 135 de la Constitución reformado el día 27 de setiembre de 2011. Respecto a los tributos propios y otros recursos, son los que disponga la correspondiente ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Como novedad respecto a la cesión de tributos estatales, esta no se refiere a su aplicación y gestión, solo al rendimiento. Se hace referencia a ingresos procedentes de asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado o de participación en los Fondos de Suficiencia o Compensación. Y por último se establece que no podrán aprobarse o establecerse, de forma directa o indirecta, nuevos Conciertos o Convenios Económicos.

- Las Comunidades Autónomas adecuarán su gestión económico-financiera al principio de estabilidad presupuestaria y a los demás señalados en el art. 135 de la Constitución.
- Las Haciendas de las Comunidades Autónomas se nutrirán de sus tributos propios y de los demás recursos que disponga la ley. Los tributos propios no pueden recaer sobre hechos imponderables gravados por el Estado.
- Para garantizar su suficiencia económica, el Estado puede ceder a las Comunidades Autónomas, mediante ley, la totalidad o parte del rendimiento de los tributos establecidos y regulados por el propio Estado. La cesión no podrá llevar consigo la delegación de las competencias para la aplicación de los tributos o para su revisión, que siempre corresponderán al Estado.
- En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener ingresos procedentes de asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, o de su participación en los Fondos de Suficiencia o Compensación que establezcan las leyes.
- No podrán aprobarse o establecerse, de forma directa o indirecta, Conciertos o Convenios económicos, sin perjuicio de la subsistencia y, en su caso, renovación, de los ya existentes.

## V. CONTROL DE LEGALIDAD

La Sección Quinta del Capítulo Tercero del Título VIII desarrolla el *Control de legalidad*, tanto el ordinario como el extraordinario. Respecto a este, la ejecución forzosa de determinadas medidas requiere la aprobación del Congreso y cabe tanto cuando no se cumplieren las obligaciones que la Constitución u otras leyes imponen como cuando se actúa atentando gravemente contra el interés general de España, contemplándose además la posibilidad de una ejecución subsidiaria. Como regla de cierre se establece que si persiste el incumplimiento el Gobierno podrá, con la aprobación del Congreso, intervenir o suspender una Comunidad Autónoma.

El control de los órganos de la Comunidad Autónoma se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus normas con rango de ley.
- b) Por el Gobierno, el concerniente al uso de atribuciones de competencia referidas en el art. 162, sin perjuicio de la posibilidad de la revocación o avocación de aquellas, así como la jurisdicción de los Tribunales.
- c) Por la jurisdicción contencioso administrativa, el de las normas reglamentarias y los actos dictados por la Comunidad Autónoma.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.
  - El Estado tiene el deber de garantizar que las Comunidades Autónomas aplican en sus propios términos la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
  - Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación del Congreso de los Diputados, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de tales medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas, pudiendo, si es preciso, acudir a la ejecución subsidiaria.
  - Si persiste el incumplimiento y lo requiere el interés general de España, el Gobierno podrá, con la aprobación del Congreso

de los Diputados y en los términos que este determine, intervenir la Comunidad Autónoma o suspender su autonomía.

## VI. ADAPTACIÓN DE ESTATUTOS Y LEYES A LA CONSTITUCIÓN

Estas son las líneas fundamentales de una reforma constitucional en materia de organización territorial del Estado (Título VIII), que afecta también a los Estatutos de Autonomía y a numerosas leyes actualmente vigentes, Estatutos y leyes que deberán ser adaptados a la Constitución, así pues, en un plazo fijo tras la entrada en vigor de la reforma determinado por una Disposición Adicional.

Según dicha Disposición todas las normas dictadas por el Estado y por las Comunidades Autónomas que sean opuestas a la misma, incluidas las aprobatorias de Estatutos de Autonomía, deberán ser adaptadas a la Constitución. La modificación o derogación de las leyes orgánicas aprobatorias de los Estatutos de Autonomía se hará exclusivamente por las Cortes Generales, sin que sea necesario un referéndum. La modificación o derogación de las restantes leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se llevará a cabo también por las Cortes Generales, integrándose las que queden vigentes en el ordenamiento jurídico español, de manera que toda norma contraria a la Constitución que en el plazo fijado no haya sido convenientemente modificada será inválida e ineficaz, quedando derogada.

Con esta reforma se pretende, en definitiva, atribuir a cada Comunidad Autónoma lo que le corresponde, ya que sin justicia no hay paz permanente, y al mismo tiempo dar una solución permanente y duradera en el tiempo a la estructura territorial del Estado, cerrando así la cuestión del modelo territorial y las disputas entre las diversas partes de la Nación Española.