

**36. EL ESTADO AUTONÓMICO  
(TÍTULO VIII)**

**ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE**

*Catedrático de Derecho Constitucional*

Universidad de Valencia

**RAMÓN FALCÓN Y TELLA**

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*

Universidad de Córdoba

**JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional*

Universidad Complutense

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. ANÁLISIS DE DETERMINADOS PRECEPTOS NO INCLUIDOS EN EL TÍTULO VIII.—II. PROPUESTAS SOBRE EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII.—A) *Principios generales.* B) *De la Administración Local.* C) *De las Comunidades Autónomas.* 1) El proceso autonómico. 2) Los Estatutos de autonomía. 3) Los órganos de las Comunidades Autónomas. 4) Sistema de distribución de competencias. 5) Financiación. 6) Otros contenidos normativos. III. REDACCIÓN PROPUESTA.

## 36. EL ESTADO AUTONÓMICO (TÍTULO VIII)

POR

ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Valencia

RAMÓN FALCÓN Y TELLA

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Córdoba

JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Complutense

### INTRODUCCIÓN

Parece posible afirmar que todo hipotético planteamiento de reforma constitucional debe partir de una serie de premisas previas:

a) En primer lugar, la propia naturaleza del procedimiento de reforma, la cual nos debe conducir a afirmar que su utilización únicamente debe producirse en último extremo, una vez agotadas las vías interpretativas e, incluso, y según los casos, las propias posibilidades de la mutación constitucional.

b) En segundo lugar, los diferentes procedimientos de reforma existentes (arts. 167 y 168), pues, con independencia ahora de una valoración de los mismos, de su redacción puede desprenderse la existencia de auténticas cláusulas de intangibilidad «tácitas», compuestas por las grandes decisiones del constituyente, de tal forma que su modificación, que jurídicamente es posible, supondría un cambio total del sistema político. La reforma resultante nada tendría que ver con el texto constitucional anterior.

c) En tercer lugar, no se trata de reabrir polémicas doctrinales, sino únicamente valorar la funcionalidad de los preceptos constitucionales, deduciendo, en su caso, las consecuencias normativas pertinentes.

De todo lo anterior parece desprenderse la necesidad de aceptar las grandes decisiones del constituyente, teniendo en cuenta, en el caso de propuestas concretas de reforma constitucional, la necesidad de encontrar un elevado consenso político, semejante al menos al que existió para su aprobación, supuesto éste hoy día difícilmente imaginable. Por otro lado, muchas veces no se trata de modificar el correspondiente precepto constitucional, sino la normativa de desarrollo o la interpretación jurisprudencial que del mismo se ha producido, pudiendo incluso proponer reformas técnicas que supongan una mejor configuración del precepto constitucional a fin de evitar desarrollos normativos disfuncionales.

Junto a estas consideraciones de carácter general, la hipotética reforma específica del Título VIII de la Constitución tiene su propia dinámica. No olvidemos que la opción por nuestro modelo autonómico fue una de las grandes decisiones del constituyente que requirieron un mayor grado de consenso constitucional. Junto a este postulado general hay que tener también en cuenta una serie de consideraciones que pasamos a exponer:

a) El modelo autonómico español se caracteriza por el principio de «la indefinición consciente» por parte del constituyente. Es decir, es un modelo cuya configuración no se produce en un acto único sino a lo largo de todo un proceso que quizás nunca pueda considerarse cerrado; proceso que, en suma, puede producir alteraciones de uno u otro signo a lo largo del tiempo.

b) Esta cuestión ha de tenerse muy presente a la hora de elaborar posibles propuestas de reforma constitucional. Es decir, por un lado hay que precisar el modelo autonómico que se quiere, teniendo en cuenta ese carácter abierto del mismo. Y, por otro, hay que analizar si los desarrollos e interpretaciones efectuados por los diferentes operadores jurídicos han supuesto disfuncionalidades relevantes, contrarias a ese carácter abierto.

c) Desde estos planteamientos, la utilización de las técnicas que suministra el Derecho Comparado deben ser tenidas en cuenta con cautela, pues no siempre los modelos de descentralización política de estos países responden a los mismos principios del nuestro.

d) A fin de lograr un producto armónico y coherente, hay que tener en cuenta las distintas soluciones que se ofrezcan sobre otros temas directamente relacionados con el objeto de nuestro estudio. Pensemos en cuestiones tales como la estructuración del Senado, las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, la composición de los demás órganos constitucionales, etc.

e) Las propuestas que, a tal efecto, se van a realizar, tienen como finalidad el respeto a los principios configuradores del modelo autonómico, por considerarlo una de las grandes decisiones del constituyente que afecta a la propia naturaleza de nuestro sistema político, principalmente por lo que a su carácter abierto se refiere, tratando de profundizar en el mismo mediante la propuesta de aquellas mejoras técnicas que puedan ser asumidas por todos sin un excesivo coste político.

Y todo ello porque creemos que es mejor acudir a esta técnica que no a otras que se han utilizado. En efecto, en la configuración de nuestro modelo autonómico, y junto con las previsiones constitucionales y estatutarias, así como con el relevante papel asumido por nuestra jurisprudencia constitucional, han intervenido también determinados acuerdos políticos entre distintas fuerzas políticas que algún sector de la doctrina ha llegado a calificar de auténtica mutación constitucional.

Pensemos, a este respecto, en los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, firmados entre el Gobierno de la UCD y el PSOE, que si bien presentaron aspectos positivos, especialmente por lo que a la configuración definitiva del mapa autonómico se refiere, también revelaron aspectos disfuncionales (LOAPA...), que han influido de forma negativa en la consolidación de nuestro modelo autonómico.

Y es que no podemos olvidar que recientemente se han firmado unos nuevos Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el PP (28 febrero 1992), con unos contenidos, especialmente referentes a la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. y al establecimiento de mecanismos de cooperación, que solamente pueden ser asumidos en parte. En efecto, los referidos acuerdos comienzan señalando que la Constitución no consagra una ordenación cerrada o estática del modelo autonómico, «estableciendo un marco que tiene como fundamento la voluntariedad del proceso». Por ello, continúan, al no estar establecida direc-

tamente en el Título VIII la estructura territorial concreta del Estado, «su desarrollo se ha concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental».

Indudablemente, este planteamiento inicial puede y debe ser aceptado. Lo que ya no nos parece tan aceptable, además de las medidas concretas acordadas que analizaremos en su momento, es la idea de «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto». Como ya apuntábamos antes, el modelo autonómico diseñado por el constituyente debe siempre conservar su carácter abierto, nunca cerrado, lo que no debe impedirnos efectuar consideraciones restrictivas del principio de voluntariedad ya realizadas, por otro lado, por nuestra propia jurisprudencia constitucional en determinadas cuestiones, como fue el caso de la iniciativa autonómica.

Teniendo en cuenta todos estos planteamientos, y partiendo del principio de que el contenido del Título VIII se caracteriza por una excesiva falta de sistemática, debiendo por tanto procederse a toda una reordenación de sus preceptos, vamos en primer lugar, a exponer brevemente aquellos contenidos constitucionales que, sin estar englobados en el Título VIII, también afectan a la configuración de nuestro modelo autonómico. Y todo ello teniendo en cuenta que, aunque se propongan determinadas reformas puntuales y concretas, ello no quiere decir que las mismas deban ser consideradas como indispensables para un funcionamiento armónico del modelo autonómico. Sin duda alguna, a nuestro criterio, así es, o al menos con esta finalidad se propone, pero también hay que tener presente la posibilidad del mismo sin aquéllas.

## I. ANÁLISIS DE DETERMINADOS PRECEPTOS NO INCLUIDOS EN EL TÍTULO VIII

Los principios y caracteres de nuestro modelo autonómico no vienen configurados únicamente en el Título VIII de la Constitución, sino también en otros preceptos constitucionales que hay que tener en cuenta. A tal efecto, y sin perjuicio de tomar en consideración las propuestas que efectúen los ponentes y comunicantes afectados, en estos momentos desconocidas por nosotros, vamos a realizar una serie de consideraciones sobre determinados artículos del texto constitucional.

## **Artículo 2**

Sin duda alguna, su redacción deja mucho que desear, en cuanto que contiene los principios configuradores de nuestro modelo autonómico. Sin embargo, hay que señalar también que alguno de sus contenidos, como es la referencia expresa a las nacionalidades y regiones, no adquieren la relevancia jurídica que a veces se ha pretendido. Por otro lado, tampoco se puede olvidar que este precepto, definidor del propio principio autonómico, se encuentra situado en el Título preliminar y su hipotética reforma exigiría el procedimiento del art. 168. No obstante, y desde un punto de vista técnico podrían, teniendo en cuenta todas estas consideraciones, proponerse dos tipos de reformas:

a) Por un lado, la supresión de la expresión «patria común e indivisible de todos los españoles».

b) Por otro, la adición de una referencia al «principio de cooperación», no considerando necesario modificar los demás principios configuradores, definidos ya suficientemente por nuestra jurisprudencia constitucional.

El precepto, por lo tanto, quedaría redactado así:

«La Constitución se fundamenta en la unidad de la nación española, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad y cooperación entre todas ellas».

## **Artículo 61.1**

Suprimir la referencia a las CC.AA. pues carece de sentido dentro del contenido del precepto y no añade nada nuevo a la configuración de la Monarquía parlamentaria diseñada por el constituyente.

## **Artículo 67.1**

Dada la imperiosa necesidad de configurar un Senado como auténtica Cámara de representación territorial, y en función también de lo que pudiera proponerse a tal respecto, podría pensarse en la conveniencia de

impedir constitucionalmente la compatibilidad del cargo de parlamentario autonómico con la de Senador.

### **Artículo 69**

Este precepto debe ser objeto de una modificación profunda y radical. En este sentido, las propuestas realizadas por el profesor TORRES DEL MORAL parecen asumibles en su generalidad, aunque alguna de ellas, como es la referente a la condición de los Presidentes de las CC.AA. como miembros natos del Senado, nos parece que presentan más disfuncionalidades que las que pretenden corregir.

### **Artículo 74.2**

Se deben modificar las funciones de las Cortes Generales previstas en este precepto y, por tanto, el procedimiento en él establecido. En efecto, las referencias a los artículos 145.2 y 158.2, que se modificarán de conformidad con la nueva ordenación sistemática propuesta, deben ser competencia exclusiva del Senado.

### **Artículo 81**

Es posible cuestionar la propia categoría de leyes orgánicas, cuya existencia ha planteado más problemas que los que ha pretendido solucionar. En todo caso, de admitirse su existencia, parece oportuno también proceder a la modificación de su ámbito material. En este sentido, se propone la supresión de la expresión «las que aprueben los Estatutos de Autonomía», sugiriendo, al respecto, dos posibles soluciones alternativas:

a) O bien, se acude a otra categoría normativa, como pudiera ser la de las «leyes constitucionales», lo cual no deja de plantear también problemas importantes,

b) O se establece el principio, que parece tener mejor acomodo dentro del Título VIII, de la exclusividad, o al menos preferencia, del Senado a la hora de aprobar y modificar los Estatutos de Autonomía, debiendo extenderse esta exclusividad o preferencia a aquellos temas de incidencia autonómica que debieran regularse por ley orgánica.



### **Artículo 87**

Se hace necesaria una nueva configuración de la iniciativa legislativa en función de la estructura territorial propuesta. A este respecto, la iniciativa legislativa del Senado debe tener, al menos, un carácter preferente en los temas autonómicos. Asimismo, en cuanto a la iniciativa de las CC.AA., ésta debe ser presentada ante la Mesa del Senado y no ante la del Congreso.

### **Artículo 89 y 90**

Hay que proceder a una modificación del procedimiento legislativo ordinario, asumiendo a este respecto las propuestas del profesor TORRES DEL MORAL.

### **Artículo 161.2**

Este precepto puede ser suprimido o, en caso de mantener su existencia, modificado profundamente. En este sentido, se propone que la competencia atribuida al Gobierno se ejerza con el consentimiento del Senado, pudiendo adoptarse al respecto diversas fórmulas como la exigencia de mayorías cualificadas, la concesión de un plazo breve —un mes— al Senado para su pronunciamiento, o cualquier otra que revele la necesidad de intervención de esta Cámara.

### **Artículo 166**

No parece presentar demasiados problemas la posibilidad de permitir que un número determinado de CC.AA. pudieran ser titulares de la iniciativa de reforma constitucional, no limitada al ámbito material de sus competencias. Es cierto que esta solución puede admitirse doctrinalmente con la actual redacción del precepto, pero creemos que su mención expresa coadyuvaría más a la consolidación del principio de participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad estatal y en el propio principio de lealtad constitucional, indispensable en la consolidación del modelo autonómico.

## **Disposiciones Adicionales**

Alguna de las Disposiciones Adicionales ha agotado ya su contenido normativo, debiendo procederse por tanto a su supresión o, en su caso, incorporación a las Disposiciones Transitorias. Así sucede, de forma contundente, con el contenido de la Disposición Adicional Cuarta.

## **Disposiciones Transitorias**

Las siete primeras Disposiciones Transitorias afectan a temas autonómicos. Unas, como son la Cuarta y Quinta, deben permanecer en su redacción actual, pues aún continúan teniendo la naturaleza de Derecho Transitorio. En cambio, el contenido normativo de las restantes ya se ha agotado, razón por la cual se propone su supresión.

En esta cuestión hay que tener en cuenta, como veremos posteriormente, que algunos de los preceptos del Título VIII tienen en la actualidad la naturaleza de Derecho transitorio, pudiendo, a este respecto, adoptarse dos soluciones:

- a) O bien proponer su supresión,
- b) O bien, lo cual parece más aconsejable, incorporarlos a las Disposiciones Transitorias, procediendo por tanto una reordenación total de las mismas.

Es decir, se propone el mantenimiento de las actuales Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta y la incorporación al Derecho transitorio de aquellos preceptos del Título VIII referentes al proceso autonómico que indicaremos posteriormente.

## **PRECEPTOS DEDICADOS A LA HACIENDA PÚBLICA**

Los preceptos dedicados a la Hacienda Pública en la Constitución de 1978 (nos centraremos en los artículos 31, 133 a 136, 156 a 158, y en las disposiciones adicionales 1 y 3) han permitido un desarrollo razonable en líneas generales y un modelo de organización territorial de la Hacienda pú-

blica homologable a los países de nuestro entorno, por lo que no se ve la **necesidad** de su modificación. Hay que tener además en cuenta los riesgos que toda modificación constitucional conlleva, y la existencia de una doctrina constitucional que completa y clarifica el texto vigente. Sin embargo, no puede tampoco desconocerse que en la Constitución se aprecia una excesiva generalidad e inconcreción, que ha contribuido en algunos casos a excesos no siempre justificados (piénsese en la utilización de la Ley de Presupuestos, cuya votación anual se aprovecha para una amplia reforma del ordenamiento jurídico). Desde la perspectiva de eliminar toda posibilidad de dichos excesos se aborda el análisis de los preceptos antes mencionados, reiterando que, en nuestra opinión, su reforma no es necesaria. Se trata de únicamente ponderar los inconvenientes de toda reforma, por el mero hecho de producirse, con las ventajas que supondría, a la luz de la experiencia de casi quince años, un texto más concreto y más elaborado técnicamente.

### **Artículos 31.3 y 133**

La reserva de Ley tributaria aparece recogida en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución, según los cuales:

#### **Art. 31**

.....  
.....

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley.

#### **Art. 133**

1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de Ley.

.....  
.....

La formulación de la reserva de ley, como puede observarse, se realiza de manera algo imprecisa en el art. 31.3 («con arreglo a la ley» podría interpretarse como una vinculación negativa, en el sentido de que basta no contradecir lo dispuesto en ésta), aunque luego se concreta más en el art. 133.3, pero de nuevo sólo con referencia a los beneficios que afecten a los tributos del Estado, cuando es obvio que alcanza a todo tipo de tributos (y así se ha entendido en la práctica), por lo que sería preferible recogerla en el art. 31.3.

Por otro lado, la expresión «ley», en lugar de la tradicional fórmula de «ley votada en Cortes», ha planteado problemas en relación con la posible utilización del Decreto-Ley en materia tributaria. El Tribunal Constitucional (a partir de su sentencia de 4 de febrero de 1983) ha entendido, a través de una interpretación sistemática del art. 31.3 en relación con el 86.1, que no puede utilizarse el Decreto-Ley en el ámbito de los elementos esenciales del tributo, es decir, de la reserva material de ley, aunque el fallo de la sentencia citada es incoherente con ese planteamiento al admitir la supresión de beneficios fiscales (que constituyen un elemento esencial del tributo reservado a Ley) a través del instrumento normativo excepcional que es el Decreto-Ley. Por ello sería preferible que el problema del Decreto-Ley en materia tributaria se solucionara al formular la reserva de Ley. Esta fue, por otra parte, la voluntad de los constituyentes, ya que si se rechazaron algunas enmiendas tendentes a que el establecimiento de tributos se reservara a «ley votada en Cortes» fue únicamente por entenderse que se trataba de un término desfasado, que obedecía a que durante el régimen anterior «existían dos tipos de leyes: la ley de prerrogativa del Jefe del Estado y las leyes votadas en Cortes. Como eso ya no es hoy felizmente una realidad **y no hay más leyes que las que aprueba el Parlamento**, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución, es por lo que entendemos que no es necesaria la expresión Ley votada en Cortes» (Sr. Peces Barba, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 87, 13 de junio de 1978, pág. 3200). La experiencia posterior ha demostrado que sí hubiera sido conveniente dicha expresión para evitar el uso abusivo del Decreto-Ley en materia tributaria. Téngase además en cuenta que la utilización de la Ley de Presupuestos para modificar tributos **con ciertas limitaciones** (art. 134.7) a las que más adelante haremos referencia, por razones de política económica, sólo se explica partiendo de la prohibición del Decreto-Ley. Dicho en otros términos, si en caso de urgencia el Gobierno puede acudir al Decreto-Ley en materia tributaria, ¿por qué se limita el papel de la Ley de Presupuestos, que al fin y al cabo es una Ley de Cortes, aunque tramitada a través de un procedimiento especial y sumario? Sería bueno, por tanto, que la reserva de ley tributaria se hiciera a una «ley de Cortes», pero esto en el art. 133.1, y no en el 31.3, ya que obviamente el sentido de la referencia a las Cortes no es el de excluir las le-

yes de las Comunidades Autónomas. Respecto a estas últimas no se plantea el problema del Decreto-Ley, como es sabido, por lo que al mencionar su poder tributario basta la referencia a una ley, que ha de ser de la correspondiente Asamblea Legislativa.

Finalmente, el art. 133.2 presenta el inconveniente de que parece equiparar la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, potestad que en ambos casos se contrapone al «poder originario» atribuido, en el número anterior del artículo, exclusivamente al Estado. Pero es claro que, estando el establecimiento de tributos reservado a ley, no puede equipararse la situación de las Comunidades Autónomas, titulares de potestad legislativa, y de las Corporaciones Locales. Estas últimas tienen un poder derivado en el sentido tradicional, es decir, en el sentido de que es necesario un «acto de derivación», una ley que regule los elementos esenciales del tributo con un mínimo de concreción, sin perjuicio del posterior desarrollo por las ordenanzas locales correspondientes (STC de 17 de febrero de 1987, entre otras). El poder tributario de las Comunidades Autónomas, en cambio, ha de entenderse como derivado únicamente en el sentido de «limitado» por la Constitución y las leyes estatales correspondientes, especialmente las previstas en el artículo 157.3 de la Constitución. Con ocasión del frustrado recargo sobre el IRPF establecido por la Comunidad de Madrid, la STC de 4 de octubre de 1990 llega incluso a cuestionarse si es necesaria una ley estatal que autorice el establecimiento de recargos (lo que sólo se explica por un injustificado mimetismo con las Corporaciones Locales). La sentencia se inclina por una solución positiva, pero afirma que a estos efectos es suficiente el artículo 12 de la LOFCA. A nuestro juicio lo que hace la LOFCA no es autorizar el establecimiento de recargos —que ya están implícitamente autorizados por el art. 157.1.a) de la Constitución—, sino regular o limitar el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con los mismos, en base al art. 157.3.

Las consideraciones expuestas harían preferible una redacción de los artículos 31.3 y 133 del siguiente tenor literal:

**Art. 31**

.....  
 .....

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley, que en el caso de los tributos deberá regular sus elementos esenciales así como los beneficios fiscales que les afecten.

**Art. 133**

1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y será ejercida mediante Ley votada en Cortes. Las Comunidades Autónomas podrán asimismo establecer tributos mediante ley con los límites previstos en la Constitución y en las leyes a que se refiere el art. 157.3.
2. Las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir los tributos que autorice la legislación de régimen local, y desarrollar ésta en los términos previstos en la misma.
3. (suprimir, pues ya se recoge en la redacción propuesta para el 31.3)

.....  
.....

**Artículo 134**

Además del problema relativo a los límites materiales al articulado de la Ley de Presupuestos, al que nos referiremos más adelante, la aplicación de la Constitución ha suscitado otros problemas que, sin embargo, no se deben a la redacción del articulado 134 sino a deficientes interpretaciones del mismo.

a) Desde la aprobación de la Constitución y hasta 1987 se ha venido considerando que el principio de anualidad, que se recoge en el art. 134.2, impedía incluir en el articulado de la Ley de Presupuestos normas permanentes. Ello llevó incluso, en virtud de una peregrina interpretación, a incrustar como disposiciones adicionales las normas que se deseaba tuvieran una vigencia indefinida, con la consiguiente inflación de éstas (lo que, si realmente la anualidad afectase a la parte dispositiva, es obvio que resultaría inconstitucional). Afortunadamente, en los últimos ejercicios ha terminado por imponerse una interpretación más correcta, en virtud de la cual las normas del articulado tienen, como cualquier norma jurídica, una vigencia en principio indefinida, salvo que implícitamente (por ejemplo, las normas relativas a la ejecución del Presupuesto de cada ejercicio, por su propio contenido) o expresamente se disponga su vigencia limitada al año. La Constitución apoya claramente esta última interpretación, al referir la anualidad a los «Presupuestos» (ingresos y gastos) y no a la totalidad de la Ley que los aprueba, que puede —además— regular otras materias (actualizar o modificar cuantías, según la propuesta que se hace más adelante).

b) Si la Ley de Presupuestos no está aprobada a fin de año, el art. 134.4 dispone la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, como ha sido tradicional en el ordenamiento español. En las ocasiones en que se ha producido la hipótesis prevista en este artículo, lo que ha ocurrido es, sin embargo, que el Gobierno ha regulado dicha prórroga mediante Decreto-Ley (Reales Decretos-Leyes de 29 de diciembre de 1982 y 7/1989, de 29 de diciembre), aprovechando la ocasión para establecer modificaciones normalmente incluidas en la Ley de Presupuestos (así se dice expresamente en los preámbulos de los Decretos-Leyes en cuestión). Aparte de innecesario (la prórroga es «automática» como muy bien dice el artículo citado), ello supone una vulneración de la Constitución, ya que, por un lado, no todo lo que puede hacerse a través de la Ley de Presupuestos puede hacerse por Decreto-Ley, y por otro lado, si la Constitución prevé la prórroga automática implícitamente se está rechazando cualquier otra solución, como la aprobación de una norma *ad hoc* para regular la prórroga. Pero de nuevo la corruptela no deriva de la Constitución, sino única y exclusivamente de la práctica.

c) Respecto a la limitación del derecho de enmienda, contenida en los números 4 y 5 del art. 134, los Reglamentos de las Cámaras y el propio Tribunal Constitucional la entienden referida a todas las leyes, incluida la propia Ley de Presupuestos. Sin embargo, si se leen atentamente los números citados, es claro que la aludida limitación sólo opera una vez «aprobados los Presupuestos Generales del Estado» (art. 134.5), respecto a los «créditos...» e «ingresos **presupuestarios**» (art. 134.6), es decir respecto a los gastos e ingresos que figuran en unos Presupuestos ya aprobados. La limitación no afecta, pues, a la tramitación de la propia Ley de Presupuestos, que puede ser objeto de enmienda sin restricción alguna. Lo que el constituyente trata de evitar es únicamente que, una vez aprobados los Presupuestos con un determinado nivel de déficit, el Parlamento pueda «desequilibrarlos» sin el consentimiento del Gobierno, poniendo así en peligro la política económica reflejada en los Presupuestos ya aprobados.

d) Otro punto al que querría referirme es el relativo al papel del Senado en la aprobación de los Presupuestos. El profesor TORRES DEL MORAL, en el marco de su propuesta de configurar el Senado como una verdadera Cámara Autonómica, sugiere la conveniencia de entregar al Senado «únicamente —pero no en exclusiva— la enmienda y aprobación del capítulo relativo a la asignación mencionada en el art. 158.1». En relación con el resto de los Presupuestos el Senado propuesto no enmendaría el proyecto dictaminado por el Congreso, sino sólo lo aprobaría o vetaría, pudiendo el Congreso superar dicho veto.

Lamento no compartir este criterio. Aparte de la importancia históri-

ca de los Presupuestos en el nacimiento de las Cortes, hay razones importantes que aconsejan mantener la competencia plena del Senado para el «examen, enmienda y aprobación» de la totalidad de los Presupuestos.

En primer lugar, la asignación prevista en el art. 158.1 no es la única parte de los Presupuestos «netamente autonómica». En los Presupuestos figuran las partidas correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial (aunque su distribución se decide en una ley quinquenal dotada por el procedimiento del art. 74.2), que evidentemente revisten la máxima importancia para las Comunidades Autónomas, y que representan una parte relativamente importante de los gastos de inversión. Además, incluso las inversiones realizadas al margen del Fondo aparecen clasificadas territorialmente en los Presupuestos, y las Comunidades se ven afectadas por ellas ya que también han de estar inspiradas en el principio de solidaridad. De nada serviría el FCI si sus efectos se neutralizan con el resto de los gastos de inversión. También los Presupuestos recogen las transferencias correspondientes a la participación en ingresos, de neto contenido autonómico. Lo mismo cabe decir de las transferencias o subvenciones del Estado a las Comunidades, que en virtud del poder general de gasto (*spending power*) del primero pueden realizarse —y se realizan— incluso en materias de competencia exclusiva de las segundas, para gastos corrientes o de inversión. Precisamente la «territorialización» o no en la propia Ley de Presupuestos de estas transferencias ha planteado numerosos conflictos constitucionales, que recientemente la STC 13/1992, de 6 de febrero, ha tratado de resolver con una doctrina y que puede resumirse en pocas palabras: territorializar «si es posible».

En definitiva, todo el Presupuesto, o casi todo, tiene un contenido de enorme trascendencia para las Comunidades y su «examen, enmienda y aprobación» debe realizarse en ambas Cámaras, como dice el 134.1. Precisamente lo que menos trascendencia tiene son, quizá, las asignaciones del 158.1, al menos las de «garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales» (las otras, en función de los servicios asumidos, ya están en el 157.1.c). Dichas asignaciones de nivelación, que en la práctica no se han utilizado hasta ahora (aunque se ha constituido una Comisión para el estudio de la creación de un Fondo de Nivelación de los servicios mínimos), aparecen contempladas en el art. 15 de la LOFCA como un recurso excepcional y transitorio, cuya efectiva concesión a una Comunidad Autónoma depende de circunstancias marcadamente técnicas (insuficiencia transitoria del sistema ordinario de ingresos para prestar algún servicio público fundamental a un nivel digno). Lógicamente, como establece la LOFCA, si una transferencia de este tipo hubiera de reiterarse, ello sería un claro síntoma de la insuficiencia intrínseca del sistema ordinario de ingresos y por tanto habría que reformar éste.



Téngase en cuenta, por otra parte, que el rechazo del Presupuesto es algo difícilmente imaginable en la práctica (probablemente conllevaría de hecho la dimisión del Gobierno en pleno), por lo que atribuir al Senado la competencia exclusivamente para aprobar o vetar el Presupuesto, sin posibilidad de enmienda, no tendría ningún contenido efectivo.

El ejemplo de los Presupuestos de las dos Cámaras y del Tribunal Constitucional, que se cita en la ponencia del profesor TORRES DEL MORAL, nada tiene que ver, en nuestra opinión, con las asignaciones del 158.1. Si se aprueban separadamente y después se incluyen en los Presupuestos Generales es por la autonomía presupuestaria de estas instituciones (que posiblemente ha sido mal entendida, pues las Cortes deberían poder fijar de alguna manera al menos un límite máximo). Dicha autonomía conlleva que las Cámaras y el Tribunal Constitucional aprueben sus propios Presupuestos y, como forman parte del sector público estatal, luego se incluyan en los Presupuestos Generales. También las Comunidades Autónomas aprueban sus propios Presupuestos, naturalmente al margen, en este caso, de los Presupuestos Generales del Estado, aunque las transferencias procedentes de éstos son ingresos de aquéllos.

En cuanto a las restricciones al papel de la Ley de Presupuestos como fuente del ordenamiento tributario que contiene el art. 134.7 de la Constitución han quedado en gran medida desvirtuadas en la práctica, a partir de la STC de 20 de julio de 1981, que junto a las categorías que la Constitución consagra —creación de tributos (prohibida en todo caso) y modificación de los mismos (permitida sólo previa habilitación de ley tributaria sustantiva)— ha «inventado» (así lo han señalado la mayoría de los comentaristas) una nueva categoría —la «mera adaptación del tributo a la realidad», permitida en todo caso según el Tribunal—, que funciona como un auténtico cajón de sastre al que se reconducen aquellas modificaciones que, habiéndose efectuado sin habilitación previa, quieren sin embargo declararse constitucionales. Es evidente que para adaptar un tributo hay que modificarlo, y que toda modificación pretende adaptar o ajustar el tributo al que afecta, y no desadaptarlo o empeorar su regulación.

Por otro lado, de la Constitución no resulta con claridad si la limitación al contenido del articulado de la Ley de Presupuestos afecta únicamente a la materia tributaria, o es expresión de un principio general según el cual el vehículo presupuestario no puede utilizarse en otros sectores. Aunque la jurisprudencia parece inclinarse en este último sentido, lo cierto es que admite la regulación a través de la Ley anual de Presupuestos de cualquier materia que tenga conexión, directa o indirecta, con el ingreso o gasto público, y prácticamente todas las materias la tienen; si bien esta doctrina se ha matizado de forma importante en la reciente STC de 14 de mayo

de 1992. Por ello sería conveniente plantearse de una vez por todas si la Ley de Presupuestos, en cuanto ley plena, material y formal, puede regular cualquier materia (en cuyo caso sería conveniente eliminar el art. 134.7), o bien debe restringirse su ámbito de actuación, debido a las especialidades del procedimiento presupuestario, sometido a plazos más breves y en definitiva a una presión financiera y de urgencia que impide, de hecho, un debate pleno del articulado, en cuyo caso deberían formularse con mayor precisión los límites materiales al contenido posible de dicha Ley.

En nuestra opinión esta última es la opción preferible, limitando el papel de la Ley de Presupuestos a la aprobación del «Presupuesto» (estados de ingresos y gastos), a las normas necesarias para la ejecución del mismo, y a **ciertas actualizaciones cuantitativas** que puede ser conveniente realizar cada año tanto en el ámbito tributario (retenciones, tipos de gravamen y escalas, deducciones, etc.) como en otros sectores (límites en materia de contratación administrativa, tipo de interés legal, salario mínimo, por ejemplo), en función de la inflación o de otras circunstancias. Para realizar estas actualizaciones cuantitativas sería necesaria una ley previa que autorizase la utilización de la Ley de Presupuestos con tal fin y que, en su caso, precisaría si se autoriza únicamente a una actualización en función de la inflación o de otros factores, o bien se concede la posibilidad de modificar libremente la cuantía en función de la política económica de cada momento.

En relación con esto último, sería conveniente eliminar toda referencia a la «ley tributaria sustantiva», remitiéndose sin más a la «ley». La expresión «ley tributaria sustantiva», que aparece por primera vez en el texto constitucional, presenta los siguientes inconvenientes:

— Recuerda la polémica, hoy superada, sobre la consideración del Presupuestos como ley meramente formal o como ley material o sustantiva.

— Presenta problemas interpretativos. El Tribunal Constitucional considera que ley tributaria sustantiva es la que regula elementos concretos de una relación jurídica tributaria, es decir, atiende al contenido efectivo de cada ley; pero esto carece de sentido. No se ve por qué una ley no podría limitarse a autorizar, por ejemplo, la modificación de los tipos de un tributo, sin decir nada más. Lo que tiene sentido es excluir determinados **tipos** de leyes (Decretos-Leyes, pues si fueran posibles no habría necesidad de acudir a la Ley de Presupuestos, Decretos-legislativos si no hay base suficiente en la ley de delegación o en las normas que se refunden, la propia ley de Presupuestos y los reglamentos por insuficiencia de rango), pero **con absoluta independencia de su contenido efectivo**.

— En tercer lugar, la referencia a una ley «tributaria» sustantiva ha llevado a que las modificaciones se realicen en ámbitos distintos del tributario sin habilitación previa, cuando a veces se trata de aspectos de mayor importancia que la modificación de algún tributo.

Una posible redacción alternativa del art. 134.7, recogiendo las observaciones desarrolladas en este punto, sería la siguiente:

#### **Art. 134**

.....  
.....

7. Además de los estados de ingresos y gastos y de las normas relativas a su ejecución, la Ley de Presupuestos podrá contener, cuando una ley así lo prevea, actualizaciones o modificaciones cuantitativas, especialmente en materia tributaria.

Aunque conviene observar que, a nuestro juicio, el mismo resultado podría alcanzarse con el texto actual si el Tribunal Constitucional modificase su jurisprudencia, y se decidiese por fin a una interpretación de lo que probablemente fue la voluntad de los constituyentes, sobre todo habida cuenta de la experiencia de una excesiva preponderancia del ejecutivo en el régimen anterior. Esta es precisamente la vía que ha iniciado la citada STC de 14 de mayo de 1992.

#### **Artículo 135**

Nada hay que objetar, en principio, al art. 135. La Ley a que se refiere el número 1 ha de ser obviamente una Ley de Cortes, aunque sea la Ley anual de Presupuestos, pues no tendría sentido exigir que el Gobierno estuviera autorizado por un texto con rango de ley emanado de él mismo (aunque, en la práctica, no faltan ejemplos de autorizaciones para emitir deuda contenidas en Decretos-Leyes).

El número 2, como garantía de los suscriptores, encierra una presunción *iuris et de iure* de inclusión presupuestaria automática de los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones asumidas en cada emisión, siempre que ésta haya sido autorizada por Ley como exige el número 1. Ello hace inconstitucional el repudio o la conversión forzosa de la deuda, e impide al Gobierno alegar la falta de créditos presupuestarios

para retrasar el cumplimiento de sus obligaciones de pago de intereses y reembolso del capital.

Nada se dice sobre la necesidad de observar los mismos principios en el ámbito de las Haciendas territoriales, pero la doctrina entiende que se trata de principios generales aplicables tanto a la Hacienda estatal como a otros niveles de Hacienda. Tampoco se dice nada expresamente sobre la necesaria coordinación de las emisiones de todos los entes públicos, pero ello se deduce fácilmente de principios tales como el de coordinación o el de unidad de la política económica, aunque la efectiva coordinación no siempre sea fácil en la práctica.

### **Artículo 136**

También el artículo 136 —que, como se ha entendido en la práctica, no es obstáculo para la existencia de Tribunales autonómicos— está correctamente redactado. Los problemas e insuficiencias que puedan detectarse en la actuación del Tribunal de Cuentas se deben más bien, aparte de sus escasos medios, a su Ley Orgánica y a la Ley de Funcionamiento.

## **II. PROPUESTAS SOBRE EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII**

Anteriormente poníamos de relieve que, con independencia de su contenido, una de las características tipificadoras del Título VIII era su falta de sistemática. En efecto, a lo largo de sus preceptos se encuentran, sin ningún orden lógico, cuestiones tales como el proceso autonómico, la aprobación de los Estatutos, los convenios entre CC.AA., la distribución de competencias, los órganos de autogobierno, el sistema de financiación, etcétera. Por todo ello, en principio procedería una reordenación del mismo, en cuanto al capítulo III se refiere, que siguiese un esquema lógico. A tal efecto, nosotros proponemos el siguiente:

- a) Procedimientos de acceso a la condición de Comunidad Autónoma.
- b) Naturaleza, contenido y reforma de los Estatutos.
- c) Órganos de autogobierno.

- d) Distribución de competencias.
- e) Financiación.
- f) Nuevos contenidos normativos, entre los que habría que incluir las diversas técnicas de cooperación y el sistema de relaciones con el Estado, intercomunitarias y con las Corporaciones locales.

Junto a ello, hay que tener en cuenta, como también adelantábamos, que algunos de los preceptos del Título VIII, especialmente los relativos al proceso autonómico, han agotado ya su contenido normativo, convirtiéndose en auténtico Derecho transitorio, razón por la que su ubicación correspondería, en buena técnica jurídica, a las disposiciones transitorias.

Así pues, en virtud de las consideraciones anteriores, se propone la siguiente reordenación sistemática:

- a) El capítulo primero no experimenta ninguna modificación.
- b) En el capítulo segundo, parece lógico entender que el contenido del art. 152.3 debería incluirse dentro del 141.3.
- c) En el capítulo tercero es donde más modificaciones sistemáticas hay que realizar:
  - Los artículos relativos al proceso autonómico (arts. 143, 144, 146, 151.1 y 2), dada su naturaleza de Derecho transitorio deberían convertirse en Disposiciones Transitorias.
  - El art. 145 está fuera de lugar, en pleno proceso autonómico, debiendo situarse al final del Título.
  - Los artículos relativos a los órganos de autogobierno y a la Administración (arts. 152, 153 y 154) deben situarse antes de la distribución de competencias.

## A) Principios generales

Los arts. 137 a 139, que integran el capítulo primero del Título VIII, son una introducción a los restantes preceptos del Título. Por eso la propia Constitución les califica en la rúbrica general de «principios generales» y en cuanto tales desempeñan una importante función de **fundamentación e integración** de los restantes, que ha de ser tenida en cuenta necesariamente para su interpretación y aplicación, según el art. 9.1 del propio texto constitucional. Ello exige un especial cuidado en su análisis, señalando sus posibles incorrecciones y formulando propuestas alternativas.

### Artículo 137

El art. 137 establece un principio general de organización democrática del Estado, que complementa la acepción constitucional de la autonomía como derecho de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (art. 2º). El precepto no es nuevo, pues su precedente directo es el art. 8º de la Constitución española de 1931. Por otra parte, fue un artículo consensuado al que se presentaron escasas enmiendas, por lo que no es posible deducir de los debates parlamentarios datos relevantes para el adecuado entendimiento del texto. Y ello no obstante su trascendencia, pues, como ha recordado el TC, éste es un «principio (que) figura significativamente a la cabeza de los principios generales que informan la organización territorial del Estado» (STC 25/1981, de 14 julio).

Aunque el artículo es básicamente aceptable, deben formularse algunas precisiones.

a) Del artículo se deduce la existencia obligatoria de municipios y provincias, y el carácter facultativo de las CC.AA. En este sentido, deben mantenerse, por su tradición y arraigo, municipios y provincias, añadiéndose con el mismo carácter las CC.AA., una vez consolidado el mapa autonómico. Parece que no deben incluirse otras entidades (comarcas, parroquias, islas, etc.), no contempladas en el actual art. 137, pero no prohibidas, en cuanto forma de organización o distribución interna de las previstas, por lo que, como ocurre en la actualidad, pueden ser establecidas en la legislación ordinaria, estatal o autonómica.

b) La CE atribuye «autonomía» a todas esas entidades, a pesar de su diferente significado y contenido, pues —como tienen declarado el TC y la doctrina— la de las CC.AA. es política y la de municipios y provincias

meramente administrativa. Hay, pues, una equiparación de conceptos heterogéneos (incluso en entidades no territoriales como las Universidades; cfr. art. 27.10), pero parece preferible mantener la redacción actual, interpretada en aquel sentido.

c) El art. 137 vincula la autonomía a la gestión de intereses propios, lo que se traduce en la **definición de competencias propias de autogobierno** o capacidad de *dirigir con relativa independencia su propia actividad en el ámbito más o menos limitado que les reconozcan la Constitución y las leyes.*

Sin embargo, no es segura la conveniencia de identificar tan restrictivamente los conceptos de **autonomía, interés propio y competencias**, que ha planteado ya problemas prácticos por la indefinición misma del concepto «interés» y sus múltiples variantes (interés propio, interés general, interés nacional, etc.) y por la equiparación entre el ámbito de autonomía y determinadas facultades de las CC.AA.; p.e. a efectos de interposición de los recursos de inconstitucionalidad (art. 32.2 LOTC). Además esa correspondencia exacta debería revisarse necesariamente en función del autonomismo cooperativo que se propone para el futuro del sistema. No es extraño por eso la vacilante jurisprudencia del TC en estas cuestiones, identificando estrechamente primero todos aquellos conceptos, (4/1981, de 2 febrero; 25/1981, de 14 julio; 32/1981, de 28 julio; 37/1981, de 16 noviembre), considerando después que se trata de un mandato dirigido al legislador más que un criterio de interpretación de la distribución de las competencias (STC 37/81, de 16 noviembre) y apuntando luego que el ámbito de autonomía de las CC.AA. en algún caso «no es la preservación o delimitación del puro ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional» (STC 84/1982, de 23 diciembre).

En suma, debería evitar reducirse el ámbito de autonomía exclusivamente a la gestión de sus intereses respectivos, pues todos —municipios, provincias, CC.AA.— han de contribuir a la realización de los intereses nacionales, conseguidos cooperativamente.

d) Por otro lado, el verbo «se organiza» no es muy correcto, pues la organización se refiere más rigurosamente a los poderes y no al territorio, para el que pueden utilizarse otros como estructurar, dividir, distribuir, delimitar, etc., y, preferiblemente **integrar**, término ya empleado en la CE de 1931 y utilizando profusamente en la actual en supuestos similares (p.e., arts. 2º. 2; 144.b; 147.1.b etc.). Además, el verbo debe colocarse en presente, como actualmente, y no en futuro como se hacía en la Constitución de la II República.

e) Asimismo, tal vez fuera conveniente sustituir el término «entidades», más adecuado a organizaciones jurídico-administrativas menores, por el más general de «entes».

f) Pudiera plantearse la conveniencia de hacer una referencia explícita a los **límites territoriales** del Estado español, en la misma línea de la Constitución de 1931 (art. 8.º: «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual,...»). Parece, sin embargo, que en este momento todo intento en este sentido generaría tensiones innecesarias, por lo que podría ser inoportuno abrir el debate.

En suma, la redacción que se propone, alternativa a la actual, sería:

«El Estado está integrado territorialmente por municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Todos estos entes gozan de autonomía».

## **Artículo 138**

El art. 138, al igual que el 139, es más correcto tanto desde el punto de vista gramatical como del conceptual.

### **A) Artículo 138.1**

El art. 138.1 no tiene ningún precedente específico en nuestra historia constitucional. El precepto manifiesta la voluntad del constituyente de lograr la realización efectiva del principio de **solidaridad** consagrado en el art. 2.º de la propia CE como criterio de relación entre el Estado y las CC.AA. y de éstas entre sí, en cuanto constituye el instrumento de articulación entre los otros dos principios constitucionales de **unidad** y de **autonomía**. Para ello atribuye al Estado una función garantizadora que se concreta luego especialmente en el ámbito económico, en algunos mecanismos como el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2), o en su equiparación con el «equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», para cuya finalidad la CE encomienda precisamente al Estado la planificación de la actividad económica general, con participación de las CC.AA. en un Consejo, aún no desarrollado legislativamente, pero con unas potencialidades claramente imaginables (art. 131).



Asimismo, la función del Estado de garantizar la solidaridad es el título legitimador de algunas competencias estatales, incluida su posible invocación para aplicar el art. 155.

La referencia al hecho insular fue introducida por una enmienda *in voce* de UCD, asumiendo una idéntica de todos los grupos parlamentarios. Su inclusión pudiera parecer introducir una situación de privilegio, aunque también es interpretable como la constatación del desequilibrio que, objetivamente, el hecho insular representa y que, por tanto, ha de ser atendido por el Estado precisamente para hacer efectivo el principio de solidaridad. Incluso el inciso puede ser defendido desde la perspectiva de la integración nacional.

En consecuencia, podría mantenerse la redacción actual del precepto, sobre todo habida cuenta de que el principio de solidaridad y la función garantizadora del Estado han sido desarrollados por una abundante jurisprudencia del TC, por ejemplo entendiendo el principio de solidaridad como límite de la competencia legislativa de las CC.AA. (STC 64/1982, de 4 de noviembre), considerando que ese principio exige la adopción por el Estado de medidas encaminadas a la consecución de la unidad en el orden económico (STC 1/1982, de 28 de enero), o aceptando el establecimiento de retribuciones que no afecte al equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (STC 54/1982, de 26 de julio).

## B) **Artículo 138.2**

El art. 138.2 intenta concretar los principios constitucionales de solidaridad e igualdad como no discriminación (art. 14), en el ámbito de la posición de las CC.AA. en la organización territorial del Estado, prohibiendo cualquier posible discriminación entre las CC.AA. derivada de sus Estatutos de autonomía. Aunque pueden discutirse el grado de realización efectiva de este precepto y las técnicas de todo tipo más conveniente para llevarlo a cabo (desde el FCI a la «lealtad» como criterio de relación intercomunitaria), parece que el enunciado constitucional es correcto y debe ser mantenido.

En consecuencia, **el art. 138 puede mantenerse íntegramente en su redacción actual.**

## Artículo 139

El art. 139 CE tiene su precedente, con distinta redacción, en el art. 17 de la Constitución de 1931.

El apartado 1 consagra la **igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles** en cualquier parte del territorio del Estado. En el apartado 2 se garantiza la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, prohibiendo a las autoridades la adopción de medidas que directa o indirectamente la obstaculicen.

En principio, la mención específica a las CC.AA. pudiera parecer superflua, de acuerdo con el art. 9.1 y 3 CE, pues el texto fundamental consagra con carácter general la igualdad (arts. 1<sup>o</sup>.1, 9.2 y 14) y reconoce en esos mismos términos, aunque referida a los españoles, la libertad de residencia y circulación (art. 19), garantizando ambos al máximo nivel (arts. 53.2 y 161). No obstante, es legítima la preocupación del constituyente por el respeto y protección del principio de igualdad en un contexto aparentemente problemático, resaltándolo por vía positiva y negativa. Prueba de esa preocupación es el desarrollo del precepto en otros diversos; por ejemplo, atribuyendo al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.<sup>a</sup>), así como para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que garanticen a los administrados un tratamiento común ante ellas (art. 149.1.18.<sup>a</sup>). Asimismo la declaración del art. 139.2 ha de entenderse completada en materia tributaria por el artículo 157.2, en su función de diseñar la unidad de mercado económico nacional (SSTC 18 noviembre 1981, 28 enero 1982, etc.). Igualmente, la vulneración del artículo 139 podría invocarse como presupuesto legitimador de la impugnación de las disposiciones y resoluciones de las CC.AA. con los efectos previstos en el art. 161.2 CE, así como de las medidas excepcionales previstas en su art. 155.

Hay que tener en cuenta, además, la interpretación flexible que el TC ha hecho, muy razonablemente, del art. 139. Pues si bien acepta que este precepto opera como límite de la competencia legislativa de las CC.AA. (STC 13 febrero 1981), entiende que la igualdad que consagra el art. 139 no comporta una monolítica uniformidad de todo el ordenamiento, incompatible con la autonomía, ni toda incidencia sobre la circulación de personas y bienes es necesariamente un obstáculo (STC 16 noviembre 1981).

En suma, dada la corrección general de los planteamientos constitucionales y con las matizaciones formuladas por el TC, debe **mantenerse la redacción actual del art. 139 CE.**

## **B) De la Administración Local**

Nuestra Norma Fundamental ha optado por predicar la autonomía no sólo de las CC.AA. sino también de las provincias y municipios. No obstante, y como ha señalado la jurisprudencia constitucional (STC 32/81, 41/81, 22/84, 214/89) se trata de una autonomía cualitativamente distinta, pues si bien algunos de sus elementos se contienen en el texto constitucional, otros se remiten a la regulación por leyes ordinarias, tanto del Estado como de las CC.AA.

Es sin duda esta última cuestión, la participación tanto del Estado como de las CC.AA. en la configuración de la autonomía local, lo que más problemas teóricos y prácticos puede presentar, dada la configuración de las entidades locales como auténticas Administraciones Públicas, lo cual supondría entrar de lleno en el análisis del art. 149.1.18ª, que responde al principio de la regulación bifronte del régimen jurídico de la Administración Local.

Todo ello ha conducido a la existencia de un diferente desarrollo normativo que viene representado por la Ley del Proceso Autonómico y por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, que supone opciones claramente diferenciadas. Todo lo cual pone de relieve la heterogeneidad de la estructura local en nuestro país, producto de las diferentes concepciones existentes en las respectivas CC.AA.

Centrándonos ya en el análisis del texto constitucional, habría que señalar que aparte de la modificación sistemática propuesta, consistente en refundir los artículos 141.3 y 152.2 en un solo precepto, dada la relación existente entre los mismos, reconocida por la propia jurisprudencia constitucional en la sentencia 4/1981, de 2 de febrero, las posibles modificaciones a proponer serían las siguientes:

— No se entiende muy bien por qué se habla de la personalidad jurídica plena de los Municipios y, en cambio, para la provincia, cuya parca regulación constitucional ha sido reconocida por la sentencia 38/1983, de 16 de mayo, únicamente se habla de personalidad jurídica propia.

— Como es sabido, nuestra jurisprudencia constitucional ha precisado ya el significado, contenido y límites de la autonomía local. En cuanto a la provincia, ha reconocido su carácter bifronte, y los diferentes Estatutos de autonomía y demás legislación de desarrollo han optado por diferentes modelos de organización provincial. Por lo tanto, el precepto constitucional debe permitir esta pluralidad de modelos, no existiendo razones para proponer su modificación.

### C) **De las Comunidades Autónomas**

El Capítulo III del Título VIII es, sin duda, el que más problemas plantea en este orden de cuestiones. A tal efecto, seguiremos la exposición sistemática a que hemos aludido anteriormente.

#### 1) *EL PROCESO AUTONÓMICO*

Incluimos aquí todo el conjunto de trámites y procedimientos que ha de seguir el territorio afectado para adquirir la condición de Comunidad Autónoma, que únicamente se produce cuando es aprobado su Estatuto de Autonomía. Como es sabido, se trata de un tema donde el principio de voluntariedad se convierte en eje del sistema, cabiendo una pluralidad de opciones. Posteriormente, nuestra jurisprudencia constitucional, en diversas sentencias (89/1984, de 29 de septiembre; 100/1984, de 8 de noviembre; 76/1983...), ha ido delimitando el contenido y alcance del principio de voluntariedad.

En líneas anteriores, indicábamos que todos los preceptos relativos al proceso autonómico y al procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía debían ser considerados como Derecho transitorio, siendo, en buena lógica, necesaria su incorporación a las Disposiciones Transitorias.

Indudablemente, el contenido de estos preceptos plantea no pocos problemas tal y como han revelado los diferentes contenciosos producidos a lo largo de estos años. Pero, precisamente por su condición de Derecho transitorio, no parece conveniente modificar su contenido. Únicamente, poner una vez más de relieve que nuestros constituyentes quizás se vieron desbordados por las circunstancias, razón por la cual crearon una pluralidad de procedimientos que han presentado importantes disfuncionalidades en la configuración del Estado de las autonomías.

## 2) *LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

Diversos preceptos no sólo del Título VIII sino de toda la Constitución se refieren, de una u otra forma, a los Estatutos de Autonomía. A este respecto, el art. 147 se convierte en el precepto fundamental a tener en cuenta. No obstante, se trata de una cuestión lo suficientemente importante como para ser merecedora, quizás, de otro precepto constitucional a continuación del art. 147.

Sobre la naturaleza de los Estatutos, que viene determinada en parte en el párrafo primero y cuyo contenido no consideramos necesario reformar, hay que tener en cuenta lo dicho en relación con las leyes orgánicas, pues los Estatutos de Autonomía, que forman parte del bloque de constitucionalidad, no se identifican con las leyes orgánicas que los aprueban. No obstante, nuestra jurisprudencia constitucional, en la sentencia 98/1986, de 11 de julio, ha puesto de relieve que «la aprobación de los Estatutos de Autonomía por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal en la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma».

No obstante, si se quisiera dar a los Estatutos de Autonomía la condición de una norma de rango especial, parece lógico entender que éste sería el precepto adecuado.

En cuanto al contenido de los Estatutos, que se refleja, además de otros preceptos constitucionales, en el apartado segundo, tampoco parece necesario propugnar su modificación. Como es sabido, sobre alguno de estos contenidos ya se ha pronunciado nuestra jurisprudencia constitucional, señalando que no estamos ante un caso de reserva estatutaria absoluta, significando tan sólo «la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria» (sentencia de 20 de septiembre de 1984).

Finalmente, el tema de la reforma de los Estatutos merece una consideración especial que, a nuestro criterio, justificaría un nuevo artículo, el 147.bis.

A este respecto, no parece lógico que el tema se encuentre regulado en los arts. 147.3 y 152.2, debiendo procederse a una regulación unitaria del tema en la cual se deben evitar aquellos contenidos normativos que impidan o dificulten la regulación estatutaria de la cuestión, pues son los Estatutos de Autonomía el lugar idóneo para proceder a establecer los

mecanismos de reforma estatutaria, que tampoco pueden quedar a la libre disposición de las CC.AA. Teniendo en cuenta estas consideraciones se propone la siguiente redacción:

**Artículo 147 bis**

«La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos, y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, con la mayoría absoluta del Senado».

3) *LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Sin perjuicio de la existencia de otros preceptos constitucionales, la cuestión viene configurada en el art. 152.2, precepto del cual ya hemos desgajado sus apartados 2 y 3. Junto a ello, el contenido del mismo es susceptible de las siguientes modificaciones:

a) Se trata de generalizar la organización institucional autonómica, como así sucede en la práctica, a todas las CC.AA. Por lo tanto, carece de sentido la expresión inicial del precepto «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», cuya supresión parece evidente.

b) En cuanto al modelo de organización, las alternativas posibles son muchas. Sin embargo, creemos que la práctica consolidada durante estos años debe ser tenida en cuenta y que, en todo caso, estamos ante una materia cuya competencia exclusiva ha de atribuirse a los Estatutos de Autonomía. No obstante lo anterior, podrían cuestionarse algunos temas:

— No parece imprescindible exigir constitucionalmente que el Presidente de la Comunidad Autónoma deba tener la condición de parlamentario autonómico.

— Hay que potenciar, a través de la vía estatutaria, la configuración del mismo como representante ordinario del Estado.

— Los Tribunales Superiores de Justicia, salvo modificación constitucional que dejamos sobre el tapete, no son órganos judiciales propios de las CC.AA., como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (sentencias 25/1981, de 14 de julio; 38/1982, de 22 de junio,...),

pues no mantienen con ellas una relación orgánica, sino simplemente territorial, que deriva del lugar de su sede.

— Se podría proceder a una reordenación del precepto en párrafos, en función de los diferentes órganos legislativo, ejecutivo y judicial previstos.

El art. 153 regula el control de la actividad de los órganos de las CC.AA., sistema de controles que, como ha recordado el Tribunal Constitucional en la sentencia 6/1982, de 22 de febrero, no tiene un carácter excluyente, pues puede ser completado con aquellos que definan los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas. La redacción del precepto en sus diferentes párrafos presenta varios inconvenientes que es preciso modificar:

— En el párrafo a) relativo al control por el Tribunal Constitucional, hay que tener en cuenta, a tenor de lo establecido en la Constitución y la LOTC que éste no es sólo competente para enjuiciar las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CC.AA., sino, a través de los distintos procesos constitucionales, todo tipo de disposiciones, resoluciones y actos.

— El control atribuido al Gobierno en el apartado b) no parece coherente con el modelo de descentralización propuesta ni con la nueva configuración que hemos defendido del art. 150.2. Hay que sustituirlo, por tanto, por el Senado.

Finalmente, habría que referirse al problema de la Administración Autonómica, que nuestra Constitución regula de forma muy suscita en el art. 154, sobre cuyo significado también se ha pronunciado, aunque sin entrar en el fondo del asunto, el Tribunal Constitucional en la sentencia 123/1984, de 18 de noviembre. En concreto, el precepto merece las siguientes consideraciones:

a) Hoy día, la figura del Delegado del Gobierno, superados los primeros momentos, no parece ser cuestionada por nadie, desde su perspectiva de director de la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma. Otra cosa es su consideración como coordinador con la Administración propia de la Comunidad Autónoma, cuestión que puede ser más discutible y que podría desaparecer del texto constitucional.

b) No obstante, el problema más importante es la propia confi-

guración de la Administración de la Comunidad Autónoma, tema que debe estar íntimamente relacionado con el sistema de distribución competencial y donde nuestra Constitución se caracteriza por la ausencia total de un modelo organizativo. Así pues, teniendo en cuenta otros preceptos constitucionales (art. 149.1.18ª) hay que establecer las líneas esenciales de ese modelo organizativo que debe contar con la existencia de un sistema de administración directa, sin olvidar las posibilidades que encierra un sistema de administración indirecta.

c) En función de todo ello, el precepto debe dividirse en dos apartados.

#### 4) *SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (Arts. 148 a 150)*

##### **I. Importancia del tema**

##### **II. Caracteres generales**

- 1) *Elasticidad o flexibilidad*
- 2) *Diversidad o heterogeneidad*
- 3) *Gradualidad*
- 4) *Imprecisión conceptual*
  - a) Falta de referencia de la naturaleza jurídica de las competencias de las CC.AA.
  - b) Falta de referencia de la intensidad de las competencias de las CC.AA. El problema de las competencias exclusivas.
  - c) Las «materias» como criterio definidor de las competencias. Confusión entre competencia, materias y facultades.
  - d) Ambigüedad en la definición de las competencias compartidas. Los conceptos de «legislación básica», «normas básicas» y «bases». Rango y contenido.



### **III. Ámbito de distribución de competencias**

- 1) *Las materias atribuibles al Estado y a las CC.AA.*
- 2) *La naturaleza jurídica de las competencias de las CC.AA.*
- 3) *La intensidad de las competencias de las CC.AA. El concepto de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes. Importancia del tema. Posición del TC.*

### **IV. Los Estatutos de autonomía y las competencias de las Comunidades Autónomas**

- 1) *La función del Estatuto de autonomía en relación con las competencias de las CC.AA.*
- 2) *Interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias.*

### **V. La posibilidad de modificación de las competencias de las Comunidades Autónomas por actos de voluntad estatal. El art. 150 de la Constitución**

### **VI. Consecuencias no deseables**

### **VII. Propuestas de reforma**

## **SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (ARTS. 148 A 150)**

El estudio detallado del sistema de distribución de competencias exigiría un rastreo detenido por buena parte de la Constitución y posiblemente el retoque de muy diversos preceptos. En este momento parece conveniente, sin embargo, referirse a los que diseñan directamente esa distribución en el Título VIII, esto es, fundamentalmente, los arts. 148 a 150.

## I. Importancia del tema

Parece evidente, y por ello no necesita ser especialmente destacado, que el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. es una de las piezas claves del sistema autonómico, pues del volumen, intensidad y naturaleza de las mismas dependerá el grado de autonomía de las distintas CC.AA. y, por ende, los caracteres del Estado autonómico en su conjunto, en suma, el **nivel de descentralización real** operado por la Constitución. Eso mismo explica que sea el tema más conflictivo y al que se ha dedicado mayor atención política, doctrinal y jurisprudencial. Téngase en cuenta que los problemas nacionalistas y la necesidad de conseguir acuerdos entre fuerzas políticas con concepciones diferentes y, a menudo, contrapuestas, han dejado huella en los preceptos constitucionales reguladores del sistema de competencias, caracterizados por su redacción imprecisa y abierta, la presencia de cláusulas de reserva («sin perjuicio de...») o la complejidad misteriosa de algunas fórmulas que, por un lado, abren la puerta a transferencias y con la misma facilidad la cierran (por ejemplo, el art. 150). Era, pues, previsible la necesaria intervención del TC para resolver los conflictos, si bien debe reconocerse la importancia que ha tenido su jurisprudencia como criterio racionalizador y ordenador del sistema. Veamos algunas notas de este sistema para poder sugerir luego diversas propuestas de reforma.

## II. Caracteres generales

Entre los caracteres generales del sistema podemos recordar:

1) **Elasticidad o flexibilidad.** El carácter elástico o flexible es una manifestación más (aunque relevante) del **principio de voluntariedad** o dispositivo que informa todo el sistema autonómico. Conforme a él, la CE no fija unas competencias cerradas que deban asumir obligatoriamente todas las CC.AA. Dentro del «techo» o límite respectivo impuesto por la Constitución, cada CA, limitada o plena, asume las competencias que considere adecuadas a sus peculiaridades y necesidades. Y ni siquiera este marco de competencias posible es rígido, pues la lista de competencias de las CC.AA. y del Estado, fijada en los Estatutos de autonomía de acuerdo con los arts. 148 y 149 de la Constitución, aparentemente cerrada, queda abierta por las cláusulas de su art. 150.

2) **Diversidad o heterogeneidad.** Como consecuencia de lo ante-

rior, las competencias de las CC.AA. pueden ser (lo son) distintas en las diferentes CC.AA. principalmente según se trate de autonomía limitada o plena. Pero en cada uno de esos tipos genéricos las competencias pueden variar enormemente de una a otra CA, sin que el texto constitucional garantice una mínima homogeneidad competencial. Paralelamente, y en virtud de la cláusula residual del art. 149.3, esa heterogeneidad competencial se traduce en la heterogeneidad territorial de las competencias estatales, con las dificultades que ello entraña en la eficacia y funcionalidad de los servicios públicos.

3) **Gradualidad.** Como una aplicación concreta del carácter gradual con que se ha querido implantar en nuestro país el sistema de autonomías territoriales, los dos tipos de CC.AA. **inicialmente posibles** —y el grado de competencias que comportan— se configuran dinámicamente, puesto que transcurridos cinco años todas las autonomías pueden ser plenas (art. 148.2), o pueden no serlo, o pueden aumentar sus competencias sin transformaciones cualitativas, o las CC.AA. plenas pueden incrementar sus competencias, y todo ello de modo sucesivo y sin límite temporal alguno. Lo que supone que es difícil prever el cierre definitivo del Estado autonómico.

4) **Imprecisión conceptual.** La Constitución adolece de una notable falta de precisión. Recordemos algunos ejemplos.

1.º En la enumeración de las facultades de las CC.AA. no concreta su **naturaleza jurídica**, limitándose a hablar el art. 148.1 de «competencias», *in genere*, dejando, por ello, sin aclarar la decisiva cuestión de si las CC.AA. pueden ejercer facultades legislativas o han de limitarse a asumir meras facultades administrativas o de gestión.

2.º Tampoco aclara el texto constitucional la **intensidad** de las competencias de las CC.AA., es decir, si son de carácter exclusivo o de algún modo concurren o comparten con el Estado, lo que importa, por ejemplo, a la hora de delimitar la prevalencia de las normas del Estado o de las CC.AA. en caso de conflicto normativo.

3.º La Constitución utiliza como **criterio definidor de la competencia** el de las **materias**, aunque de la lectura de los arts. 148 y 149 se deduce que hay una notable confusión entre los conceptos de **competencia**, **materias** y **facultades**, que aparecen entremezcladas. Por todo ello, si aparentemente podría entenderse que nuestra Constitución sigue el sistema de **distribución horizontal de competencias**, es decir, de asignación de un blo-

que de materias a la competencia de las CC.AA. (art. 148.1) y otro al Estado (art. 149.1 y 2), una lectura más cuidadosa de los distintos apartados del art. 149.1 y su interpretación conjunta con el art. 148.1 permite deducir que aquel sistema se ha combinado con el de **distribución vertical de competencias**, es decir, la atribución al Estado y a las CC.AA. de distintas facultades sobre una misma materia. En unos casos, el reparto se efectúa otorgando al Estado la facultad de dictar la legislación básica, bases o normas básicas, permitiendo a las CC.AA. su desarrollo legislativo y ejecución; en otros supuestos, corresponde al Estado aprobar toda la legislación, con posibilidad de ejecución y gestión de los servicios administrativos, por las CC.AA. incluyendo, según los casos, potestad reglamentaria general o de mera organización de esos servicios.

4.º Especial interés tiene la ambigüedad constitucional en la **definición de las competencias compartidas**, al no deslindar conceptos como «legislación básica», «normas básicas» o «bases», lo que ha originado desde los primeros momentos un intenso debate doctrinal y jurisprudencial sobre su alcance, rango y contenido.

Esa imprecisión fue utilizada por los Estatutos de autonomía para reordenar todo el sistema de distribución competencial, manteniendo a menudo los mismos esquemas pero con un sentido contrario, aunque clarificando muchos de los temas pendientes, ciertamente en términos no siempre aceptables. Posteriormente, tras la frustrada LOAPA, la Jurisprudencia del TC ha hecho un notable esfuerzo de racionalización del sistema.

### III. **Ámbito de distribución de competencias**

#### 1) *Las materias atribuibles al Estado y a las Comunidades Autónomas*

La Constitución ha establecido en este tema una combinación de elementos del modelo federal y del regional. En una **primera fase** desde la constitución de las CC.AA., las CC.AA. limitadas pueden asumir competencias en las materias enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución, correspondiendo las demás al Estado (art. 149.3). Las CC.AA. plenas pueden asumir competencias en las materias enumeradas en el art. 148.1, las permitidas en el art. 149.1 y las no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado, al que corresponderían finalmente las competencias no asumidas por las CC.AA. (art. 149.3).

En una **segunda fase**, transcurridos cinco años desde su constitu-

ción, las CC.AA. limitadas pueden ampliar sus competencias en los mismos términos que las inicialmente plenas. Con ello existe la **posibilidad de un modelo final de lista única**, de acuerdo con el cual la totalidad de CC.AA. podría asumir competencias en todas las materias no atribuidas por la Constitución al Estado, correspondiendo las demás a éste.

2) *La naturaleza jurídica de las competencias de las Comunidades Autónomas*

En la Constitución española no hay ninguna declaración expresa sobre la cuestión. Parece indudable que todas las CC.AA. deben disponer, al menos, de **competencias administrativas o de gestión**, en cuanto manifestación mínima de autonomía. Por eso la polémica inicial se centró en la disposición o no de **competencias legislativas**, aunque en la actualidad, tras la aprobación de los Estatutos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es claro que **todas las CC.AA. tienen potestad legislativa**, es decir, pueden aprobar leyes de igual naturaleza que las del Estado aunque limitadas a las materias de su competencia. Precisamente esa potestad legislativa es la expresión máxima de la autonomía política de esas entidades.

3) *La intensidad de las competencias de las Comunidades Autónomas*

La Constitución establece que todas las materias enumeradas en el artículo 149.1 son de «competencia exclusiva» del Estado y, sin declararlo expresamente, parece que su art. 149.3 da por sentada la posibilidad de «competencias exclusivas» de las CC.AA., principalmente sobre las materias señaladas en el art. 148.1. Sin embargo, de la propia lectura de esos preceptos y de su desarrollo normativo se deduce que tales competencias exclusivas son muy escasas, pues la mayoría son **compartidas** o **concurrentes**. En las competencias compartidas corresponde al Estado aprobar la legislación básica y a las CC.AA. su desarrollo legislativo y ejecución, o bien al Estado toda la legislación y a las CC.AA. su ejecución. En las competencias concurrentes, el Estado y las CC.AA. tienen competencias del mismo nivel (legislación y ejecución) sobre la misma materia; por ejemplo, en materia de cultura (arts. 148.1.17.<sup>a</sup> y 149.2).

En cualquier caso, corresponde a cada **Estatuto de autonomía**, en el marco de los límites constitucionales, determinar las materias concretas en que la CA asume competencias, así como la naturaleza e inten-

sidad de éstas, que deberán interpretarse siempre conforme a la Constitución.

#### IV. Los Estatutos de autonomía y las competencias de las Comunidades Autónomas

##### 1) *La función del Estatuto de autonomía en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas*

De los caracteres del sistema de reparto competencial se deduce el papel clave del Estatuto de autonomía en la delimitación de las competencias de cada CA, que es tanto como —no se olvide— fijar definitivamente las competencias del Estado. El Estatuto es, pues, por imperativo constitucional, **norma de atribución de competencias a las CC.AA.**, aunque no en términos absolutos, pues también algunas leyes estatales cumplen funciones atributivas o armonizadoras de competencias (principalmente las previstas en el art. 150) y otras, por remisión constitucional, delimitan el alcance concreto de las competencias autonómicas (STC 76/1983, de 5 de agosto) (cfr. arts. 28.1, 62, 63.1, 67, 69.2, 72.1, etc., LOTC).

En todo caso, se mantiene la supremacía normativa del Título VIII de la Constitución; por eso los Estatutos de autonomía adquieren su eficacia plena mediante su articulación con la Constitución, cuyos preceptos no pierden su virtualidad atributiva de competencias por la vigencia de los Estatutos que, por ello, habrán de ser interpretados siempre de conformidad con las previsiones constitucionales (reiterada JTC; por ej., SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 69/1982, de 23 de noviembre, etc.). Es más, en todos los casos, incluidos los territorios forales cuyos derechos históricos la Constitución ampara y protege, es la misma Constitución el título primario de atribución competencial (STC 123/1984, de 18 de diciembre).

##### 2) *Interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*

Los Estatutos de autonomía han interpretado de forma casi idéntica (aunque diferenciando autonomía limitada y plena) las disposiciones constitucionales, replanteando el sistema constitucional de distribución de competencias, ordenándole más racionalmente y agotando las posibilidades constitucionales. Es de agradecer, por ejemplo, en ese sentido la clari-

ficación sobre las potestades legislativas autonómicas, incluso diseñando una tipología de normas de esa naturaleza. No obstante, los Estatutos no han resuelto las ambigüedades del texto fundamental; antes bien, las han utilizado para crear otras de sentido contrario. Esto ha sucedido fundamentalmente en orden al concepto de la «exclusividad» competencial. Así, han establecido largas listas de competencias exclusivas de las CC.AA., incluso sobre materias que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado, «sin perjuicio» de determinadas facultades autonómicas, o que la Constitución configura como claramente compartidas. En cuanto a éstas últimas, la diversidad terminológica de la Constitución no ha sido corregida, aunque se han unificado sus efectos jurídicos, pues en todos los casos corresponde a las CC.AA. el desarrollo legislativo y la ejecución. En las competencias de ejecución autonómica de la legislación estatal se han agotado también las posibilidades constitucionales, incluyendo la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. Finalmente, todos los Estatutos han dedicado regulaciones separadas, sin aclarar excesivamente las competencias que les corresponden, a una serie de materias concretas como educación, administración de justicia, policía autonómica y relaciones exteriores.

**V. La posibilidad de modificación de las competencias de las Comunidades Autónomas por actos de voluntad estatal. El art. 150 de la Constitución**

En este breve repaso al sistema de reparto competencial ha de recordarse la posibilidad de modificación de las competencias de las CC.AA., recogidas en sus Estatutos, por voluntad del Estado (art. 150), con una doble finalidad:

**a) Ampliación de las competencias de las CC.AA.**, para homogeneizar bloques competenciales o corregir desigualdades entre CC.AA. Es una fórmula utilizada ya para equiparar las competencias de dos CC.AA. limitadas —Canarias y Valencia— a las de autonomía plena. Los instrumentos que hacen posible esta operación son las leyes marco de atribución y las leyes de transferencia y/o delegación (art. 150.1 y 2).

**b) Restricción de las competencias de las CC.AA.**, al menos en cuanto a su ejercicio, a través de **leyes de armonización** (art. 150.3). La utilización de esta técnica plantea numerosos problemas; por eso no es extraño que aunque se han aprobado diversos proyectos ninguno ha llegado a tener vigencia, en unos casos por rechazo parlamentario y en otros por pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

## VI. Consecuencias no deseables

Como se aprecia, el sistema constitucional de distribución de competencias contiene **elementos claramente disfuncionales** que contribuyen a configurar un **Estado resultante, asimétrico y permanentemente abierto**:

— **Resultante**, pues es el resultado final, los «restos» del Estado inicial que quedan tras la asunción por los Estatutos de las CC.AA. de las competencias que les permite la Constitución.

— **Asimétrico**, ya que la magnitud del Estado será diferente respecto de cada CA, en función de las competencias de ésta, con los problemas que ello plantea en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas.

— **Permanentemente abierto**, dado que ni siquiera la aprobación de todos los Estatutos cierra definitivamente el Estado, pues siempre está abierta indefinidamente la posibilidad de su reforma por **ampliaciones sucesivas** de sus competencias. Además, no parece haber límite para esas ampliaciones, pues queda en manos del Estado la facultad de hacer transferencias y delegaciones de sus propias competencias, aunque también la de cercenar de hecho las autonómicas, sin más criterio lo uno y lo otro que la generosidad autonomista o el rigor centralizador de los gobernantes estatales de turno.

La corrección, en lo posible, de estas consecuencias no deseables es la finalidad de las propuestas de reforma apuntadas en las páginas siguientes.

## VII. Propuestas de reforma

### 1) *Criterios generales*

Transcurrida más de una década desde la aprobación de la Constitución, y más precisamente el plazo de cinco años previsto por ella para poner en marcha el diseño autonómico, es el momento de llevar a cabo una **reflexión**, sobre la base de los siguientes criterios:



1.º La finalidad ha de ser la **consolidación del sistema autonómico**.

2.º Cualquier propuesta ha de partir de la **aceptación del modelo político** acordado por los constituyentes, resultado del consenso entre las fuerzas parlamentarias.

3.º El análisis del sistema ha de poner de manifiesto los logros alcanzados, pero también sus incorrecciones, disfuncionalidades y carencias. A la vista de las experiencias habidas, habrán de proponerse las **rectificaciones oportunas**, incluyendo la reforma del texto de la Constitución.

4.º La propuesta de reforma constitucional deberá inspirarse en **criterios realistas**, sin crear problemas inexistentes ni formular planteamientos excesivos.

5.º El objetivo último de la reforma es **cerrar el sistema**, con los límites anteriormente señalados, para tratar luego de que funcione lo mejor posible.

## 2) *Algunas propuestas*

De acuerdo con los criterios anteriores, se exponen algunas de las propuestas de reforma.

a) **Nivelación competencial**. Cualquier reforma del sistema autonómico debe pasar inexcusablemente por una igualación o nivelación de las competencias de **todas las CC.AA.**, al menos en los aspectos esenciales, pues podrían mantenerse las peculiaridades propias de cada CA (por ejemplo, las peculiaridades lingüísticas o las competencias superiores que establecen algunos estatutos de autonomía en materia de justicia). De esta forma se lograría la homogeneización de los bloques competenciales autonómicos, **imprescindible para la homogeneización de las competencias estatales en todo el ámbito nacional**, lo que, por cierto, privaría además de buena parte de sentido al debate federal.

Por otro lado, la igualación jurídica no perjudica a las CC.AA. del artículo 151 CE (las mal llamadas Comunidades históricas), puesto que no impide la diferenciación **política** de las CC.AA. con mayor tradición y capa-

cidad de autogobierno. La importancia política de cada CA dependerá de otros factores, como el propio ejercicio de sus competencias (pues no debe confundirse titularidad y ejercicio) y las relaciones con las instituciones centrales del Estado. Además, como antes se dijo, la homogeneización no ha de ser necesariamente absoluta, si se quiere respetar el modelo constitucional.

**b) Proceso de ampliación de competencias.** La nivelación competencial propuesta implica, antes que nada, la ampliación de competencias de las CC.AA. limitadas, transcurridos los cinco años previstos en el art. 148.2.

Las vías constitucionalmente utilizables son dos: 1) La ampliación directa de las competencias a través de la reforma de los Estatutos de autonomía; 2) La aprobación de leyes estatales de transferencia o delegación de acuerdo con el art. 150, que no excluye una reforma posterior de los Estatutos (parece ser éste el procedimiento acordado recientemente entre el PSOE y el PP)\*. El método más adecuado sería el de la **reforma de los Estatutos**, pues garantiza mejor las posiciones de las CC.AA. y cumple más satisfactoriamente la finalidad de cierre definitivo del sistema. Naturalmente, esa reforma exigiría un acuerdo o **pacto de Estado** entre todas las fuerzas políticas significativas, incluyendo las CC.AA. Una vez reformados los Estatutos podría ser el momento adecuado para emprender la reforma constitucional, que consolidara lo acordado cerrando definitivamente el Estado. Pero es claro que la elección entre ésta o la primera opción es una decisión política.

**c) Techo máximo de la nivelación competencial.** Las competencias del Estado fijadas en el art. 149.1 deben ser el límite común de las competencias de todas las CC.AA. con las modificaciones precisas para recoger en el nuevo esquema competencial las alteraciones profundas que significa el ingreso de España en las Comunidades Europeas tanto para las competencias estatales como para las autonómicas.

**d) Corrección al principio dispositivo.** La nivelación competencial propuesta comporta disminuir muy notablemente el principio dispositivo en la asunción estatutaria de las competencias, de modo que se garanticen a las CC.AA. unos bloques competenciales mínimos y homogéneos, susti-

---

\* Este procedimiento ha sido incorporado en la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOE núm. 38, 24 diciembre (1992)).

tuyendo el «podrán...» actual, por «tendrán...» las competencias que se señalen a continuación. No obstante el respeto al modelo constitucional aconseja que esos bloques no sean totalmente cerrados, sino dejar cierto grado de disponibilidad estatutaria a través de una redefinida cláusula final en el listado de competencias estatutarias, e incluso permitir una posterior cesión de competencias estatales en términos similares a los del actual art. 150.

*e)* **Reforma en los criterios de distribución competencial.** Dada la imprecisión en los criterios de distribución, antes señalada, parece conveniente una reordenación general del sistema. En primer lugar, debería mantenerse la opción de los constituyentes en el reparto de las **materias** —modificando lo modificable—, pero sustituyendo el criterio de la «materia» por el de las competencias concretas sobre cada una de ellas y abandonando el concepto de «exclusividad» por la mención concreta de la naturaleza, intensidad y facultades de cada competencia, como es habitual en Derecho comparado (federalismo alemán) y como se hizo en la Constitución de la II República. Naturalmente en esa reordenación deberá tenerse en cuenta, además de la actual regulación constitucional, su interpretación en los Estatutos de autonomía y la jurisprudencia del TC.

*f)* **Apertura limitada del sistema por actos de voluntad estatales.** Aunque se ha defendido el cierre del sistema autonómico como uno de los objetivos de la reforma, el respeto a la voluntad de los constituyentes y la eficacia misma del sistema aconsejan mantener cierta apertura limitada a través de mecanismos similares a los del actual art. 150, aunque replanteando sus funciones en el nuevo marco diseñado de reparto de competencias, incluso perdiendo su carácter unitario e insertándolo en los nuevos preceptos que disciplinen el reparto competencial.

*g)* **Generalización en las facultades de ejecución autonómica.** La consolidación del sistema en un sentido realmente descentralizador, la unidad en la ejecución y la inaplazable necesidad de reforma de las Administraciones Públicas comportan que la **gestión ha de pasar a ser ejercida básicamente por las CC.AA.**, a través de sus órganos propios o delegándola en las entidades locales. Ello no supone la eliminación de las facultades de ejecución estatales, pues quedarán funciones importantes de gestión **directa** para el Estado, pero reducidas a ámbitos muy concretos y precisos. En todo caso, corresponderán a la Administración del Estado funciones de **ordenación, dirección, planificación, supervisión, coordinación e inspección** del modo en que se lleva a cabo la ejecución autonómica. Por eso, y junto a la gestión directa en los sectores en que sea preciso (generalmente vinculados a la unidad nacional), deberán establecerse

fórmulas nuevas para la actuación administrativa del Estado, como las **instrucciones, programas, recomendaciones y directrices**, fórmulas ya previstas de alguna manera en el art. 30, B LOAPA e incorporadas luego al art. 23, b) de la Ley del Proceso Autonómico. Naturalmente esta actuación administrativa del Estado exige como presupuesto previo la homogeneización de las competencias estatales en todo el ámbito nacional y, por ello, como antes se dijo, la nivelación de las competencias de las distintas CC.AA.

h) **Sistema de tres listas.** Las anteriores propuestas exigen un replanteamiento general en la presentación formal del sistema de reparto competencial. Nuestra Constitución, frente a propuestas de otro signo, parece haber optado por el sistema de doble lista o de enumeración bilateral (arts. 148 y 149). Este sistema tiene la desventaja de que no se trata de un reparto de competencias, sino de materias, por lo que es difícil la determinación de las facultades y de la intensidad de las competencias autonómicas sobre una materia determinada, sobre todo habida cuenta de la confusión conceptual presente en los listados constitucionales, lo que por cierto, ha sido aprovechado por los Estatutos de autonomía. Además, el art. 150 establece una especie de tercera lista de materias indeterminadas, con lo que el método de enumeración bilateral o de doble lista pierde razón de ser.

En consecuencia, se propone la reordenación del reparto sobre la base del **sistema de tres listas**, habitual en Derecho comparado (el caso del federalismo alemán debe ser tenido muy en cuenta) y presente en la Constitución española de 1931, y defendido en el proceso constituyente por los Grupos socialistas en el Congreso y en el Senado y por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes (PSI) en el Senado. Las ventajas del sistema de tres listas son evidentes, pues permite distinguir claramente las materias sobre las que se extienden las competencias del Estado y de las CC.AA., y además la intensidad de las competencias respectivas (exclusivas, compartidas, etc.) y las facultades que comportan (legislación, desarrollo legislativo, ejecución). Naturalmente en este nuevo diseño debería respetarse al máximo posible los criterios de reparto presentes en el actual texto constitucional y en los Estatutos de autonomía, y la interpretación del TC.

El sistema respondería a estas líneas generales:

1) **Materias de competencia exclusiva del Estado.** En estas materias corresponde al Estado la legislación exclusiva y la ejecución directa, aunque con posibilidad de delegar la gestión en las CC.AA. por una ley estatal.

Este ámbito de materias debe ser muy reducido en su sentido estricto, v.g. en los términos de la Ley Fundamental de Bonn (arts. 73 y 87 ss). Sin embargo, la redacción actual del texto constitucional y la necesidad de que el Estado disponga de competencias suficientes para mantener su unidad esencial aconseja ampliar la lista de materias, pues siempre queda abierta la delegación de la ejecución. Se plantea aquí el problema de los **límites de la delegación**, como ya ocurrió en la elaboración del actual art. 150.2. El mayor respeto posible a la voluntad constituyente aconseja prescindir de cualquier referencia en ese sentido, aunque puede optarse por diferenciar las materias de gestión directa indelegable, aquellas en que es posible la participación de las CC.AA. en la gestión estatal (por ejemplo, relaciones internacionales, constitucionalizando fórmulas parecidas a las de algún Estatuto de autonomía) y las materias cuya gestión puede delegarse en principio enteramente a las CC.AA. En cualquier caso, la ley de delegación debe prever las formas de control que se reserve el Estado. Para la articulación de estas formas podrían tenerse presentes los mecanismos previstos en la Ley de Bonn e incluso algunos de los establecidos en la Ley del Proceso Autonómico.

2) **Materias de competencia compartida.** Debe ser el ámbito de materias más amplio. La competencia compartida se plantea a tres niveles:

a) Materias en que **es competencia del Estado la legislación exclusiva y corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas, o a ambos, su ejecución**, según determine la correspondiente ley.

b) Materias en que **es competencia del Estado la legislación básica y corresponde a las CC.AA. el desarrollo legislativo y la ejecución.**

c) Materias en que **es competencia del Estado la legislación y corresponde a las CC.AA. la ejecución.** El respeto, en lo posible, a la apertura competencial del actual texto constitucional y dado que en estas materias *no parece estar comprometida la unidad del Estado*, aconseja permitir a las Cortes Generales la delegación de sus facultades legislativas, aunque con el oportuno control estatal.

3) **Materias de competencia exclusiva de las CC.AA.** En estas materias **corresponde a las CC.AA. la legislación exclusiva y la ejecución directa.**

Este grupo de materias también ha de ser necesariamente reducido, aunque en la redacción propuesta se ha preferido no recortarle excesivamente de acuerdo con los criterios pragmáticos antes señalados y la realidad jurídico-política presente. Por lo demás, estas materias se pueden enumerar en una lista o a través de una cláusula residual, de modo similar al de la Constitución de los Estados Unidos, de modo que estarían integradas por las materias no comprendidas en las listas 1) y 2). Parece más conveniente para garantizar estas competencias exclusivas de las CC.AA. redactar una lista de estas materias sobre la base de los actuales Estatutos de Autonomía y de los Pactos autonómicos recientemente suscritos o que se suscriban, añadiendo como cláusula final un apoderamiento general en favor de las CC.AA.:

«Es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa en las siguientes materias:

.....  
.....

*final*) Materias no comprendidas en los artículos anteriores, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos de autonomía».

De acuerdo con el modelo constitucional vigente, esta cláusula inicialmente residual se completaría con una cláusula residual definitiva del siguiente tenor:

«Todas las materias que no estén expresamente atribuidas a la Comunidad Autónoma en su Estatuto se entenderán propias de la competencia del Estado, pero éste podrá delegar sus facultades por medio de una ley (orgánica). La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

Asimismo, deberían mantenerse las **cláusulas de prevalencia y supletoriedad** del Derecho estatal, con un significado similar al actual, aunque pudiendo revisarse su redacción.

Igualmente, es razonable mantener las **leyes de armonización**, aunque se trata de normas de difícil utilización, sobre todo tras la experiencia frustrada de la LOAPA, además de que sus objetivos pueden lograrse en muchas ocasiones a través de otros mecanismos normativos. Si se acepta su conservación, podría reformarse parcialmente su redacción, por ejem-

plo otorgando un protagonismo exclusivo al Senado en la apreciación de las circunstancias que habilitan la aprobación de estas leyes.

Respecto a la incidencia de la incorporación de España a las Comunidades Europeas sobre el sistema de reparto competencial, los criterios utilizados han sido: 1.º Mantener las materias de competencia estatal, aunque algunas hayan sido cedidas a las instituciones comunitarias en virtud del art. 93. Precisamente, esa cesión sólo es posible si el título competencial está previsto en el texto constitucional; además, la atribución constitucional deja a salvo cualquier eventualidad en la relación de España con las Comunidades Europeas; 2.º No incluir preceptos específicos que detallen la participación de las CC.AA. en las instituciones comunitarias, pues está ya prevista suficientemente en algunos Estatutos de autonomía (y puede incluirse en todos) y mantiene una cierta fluidez a través de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; 3.º Incluir una referencia específica a las facultades de las CC.AA. de ejecución de las normas comunitarias en las materias de su competencia.

Finalmente, han de incluirse medidas respecto a la **ejecución de la legislación estatal por las CC.AA.**, distinguiendo los supuestos de ejecución como competencia propia o delegada, en la línea de la Ley Fundamental de Bonn y de la Ley del Proceso autonómico. El carácter señaladamente organizativo de este tema nos excusa de proponer redacciones concretas.

Por último, deben hacerse algunas precisiones sobre la redacción propuesta:

a) Se ha creído oportuno no incluir expresamente una lista de materias de competencia concurrente. No obstante, estas materias existen, unas veces por determinación de la legislación estatal (las del apartado 2,a) y otras por la concurrencia de títulos competenciales (por ejemplo, en el caso de la cultura y la investigación).

b) No parece conveniente ninguna referencia expresa a cláusulas de alteración de competencias, como los poderes inherentes o implícitos (Constitución de Estados Unidos, art. 1, sección 8,18) o a las competencias en supuestos de necesidad (Ley de Bonn, art. 72,2). Todas estas técnicas han sido admitidas e interpretadas por el Tribunal Constitucional, como fórmula expansiva tanto de las competencias estatales como de las autonómicas.

c) Se ha suprimido el art. 150.1, dada su falta de aplicación y sus

difíciles relaciones con el art. 150.2, utilizado muy generosamente por algún sector doctrinal y por los redactores de los recientes Pactos autonómicos. En este último precepto se mantiene en la redacción propuesta, aunque sin dedicarle un artículo específico, lo que sería también defendible. No obstante, se propone su reforma en profundidad consistente en: 1.º Suprimir cualquier referencia a la transferencia de competencias, cuyo significado ha sido siempre controvertido, dejando tan sólo la **delegación**, que supone el mantenimiento de la titularidad estatal de la competencia y la posibilidad de revocación de las facultades delegadas; 2.º Precisar el tipo de facultades legislativas y ejecutivas delegables en cada caso; 3.º Eliminar las alusiones «iusnaturalistas» del actual art. 150.2, tan polémicas y tan inútiles; 4.º Dejar abierto el rango de ley orgánica u ordinaria de la ley de delegación, aunque sería preferible optar por lo primero, salvo, claro está, que se suprimiera la categoría misma de ley orgánica, para lo que no faltan razones.

## 5) *FINANCIACIÓN*

### 1. *Autonomía financiera e ingresos de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.*

Los preceptos dedicados a la autonomía financiera y a los ingresos de las Comunidades Autónomas están correctamente redactados en términos generales. Sin embargo dejan un amplísimo margen de actuación a la Ley (Ley Orgánica en los supuestos del art. 157.3), y lo que es más grave, tampoco el legislador ha cerrado suficientemente dicho margen de actuación, dejando en la práctica el modelo de financiación permanentemente abierto a la negociación, con las periódicas tensiones que ello conlleva y con el evidente riesgo de que las Comunidades más fuertes puedan imponer acuerdos especialmente favorables para las mismas. Aunque naturalmente esto no es imputable a la Constitución.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, en los artículos 156 y 157 hemos de mencionar las cuestiones siguientes:

a) El empleo de la palabra «recursos» en el art. 157.1 no resulta correcto, pues si bien en el mismo se mencionan auténticos recursos propios de las Comunidades (recargos y tributos propios), también se incluyen otros ingresos transferidos desde la Hacienda estatal que, en este sentido, no son verdaderos «recursos». Ahora bien, ello no tiene ninguna trascendencia práctica.



Tampoco la tiene el hecho de que la Constitución hable de «impuestos cedidos», mientras que la LOFCA y las leyes de cesión (general y específicas para cada Comunidad) utilizan la expresión, aparentemente más amplia, de «tributos cedidos». Está claro que sólo pueden cederse impuestos, y no tasas (la llamada Tasa sobre Juegos de Suerte, Envite o Azar es, en realidad, un impuesto) ni contribuciones especiales, cuyo hecho imponible está constituido, en uno y otro caso, por una actividad administrativa, lo que hace que el tributo deba corresponder siempre a la Administración que realiza dicha actividad.

Tampoco plantea especiales problemas el hecho de que en la enumeración del art. 157.1 no figuren los precios públicos, que sin duda se hubieran incluido de haberse redactado el precepto con posterioridad a la Ley 8/1989, de 13 de abril (la LOFCA ha sido reformada para incluirlos mediante la LO 1/1989, también de 13 de abril). Dichos precios fácilmente pueden reconducirse a los rendimientos patrimoniales (art. 157.1.d), aparte de la posibilidad de considerar que se trata de una enumeración abierta (tampoco se mencionan, por ejemplo, otros ingresos de Derecho público, como las sanciones pecuniarias, que sin duda corresponden a la Comunidad que las impone en el marco de sus competencias).

b) El apartado 2 del artículo 157, pese a algunas interpretaciones extremas, ha sido convenientemente aclarado por el Tribunal Constitucional (sentencia de 4 de octubre de 1990) en el sentido de que no impide a las Comunidades gravar la renta o el patrimonio de sus residentes, aunque la primera se obtenga o parte del segundo esté situado fuera del respectivo territorio. Precisamente, pese a su fracaso político, los recargos sobre la renta de los residentes constituyen la fórmula idónea para aquellas Comunidades que deseen una financiación adicional, pese a la impopularidad —mejor responsabilidad fiscal— para el Gobierno autonómico que proponga una medida de este tipo. El precepto únicamente prohíbe gravar bienes (o, aunque no se dice expresamente, rendimientos) concretos situados fuera (lo que únicamente afecta a posibles tributos de naturaleza real, no a los impuestos personales sobre la renta o el patrimonio), u obstaculizar la libre circulación.

c) Respecto al art. 157.3 hay que observar que reserva a Ley Orgánica —y en este sentido atribuye a la competencia del Estado, que es el único que puede dictar leyes orgánicas— tres materias concretas: el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1 (es decir, las competencias de las Comunidades Autónomas sobre sus propios ingresos), la resolución de posibles conflictos y la colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado. Ello ha llevado a cuestionar la legitimidad de la LOFCA, que no sólo regula las competencias de las Comunida-

des en materia de ingresos, sino también en materia de gasto, Presupuestos, y deuda pública. Estos últimos aspectos posiblemente quedan cubiertos por cláusulas generales, como la coordinación o la unidad de la política económica, o incluso pueden reconducirse en parte a la evitación de conflictos y colaboración financiera. Pero hubiera sido preferible una formulación más amplia de la norma constitucional que comentamos.

Respecto a las Corporaciones Locales, el art. 142 es muy parco, pero probablemente suficiente. Garantiza la autonomía financiera y la suficiencia de recursos —lo que no quiere decir que éstos hayan de ser en su totalidad recursos propios (STC 4/1981, de 2 de febrero)—, fundamentalmente a través de tributos propios (configurados previamente por ley en sus elementos esenciales, como ya hemos tenido ocasión de ver) y participación en ingresos de otros niveles de Hacienda.

También hemos de hacer una breve referencia al régimen de concierto o convenio, al que en algún momento han aspirado otras Comunidades distintas de las Diputaciones forales vascas y Navarra. Una generalización o ampliación de este sistema de financiación provocaría, a nuestro juicio, la quiebra de la Hacienda general. Y además resultaría contrario a la Constitución que, claramente, diseña en su art. 157 un modelo distinto. En el caso vasco y navarro, el concierto o convenio puede encontrar cierto apoyo (sólo relativo) en la disposición adicional primera, tal como ha sido entendida por el Estatuto vasco y por la Ley de Reintegración y Mejoramiento. Pero está claro que el concierto o el convenio no permiten peculiaridades en materias distintas de la tributaria (respecto a la deuda pública, por ejemplo, así lo ha entendido la STC de 2 febrero de 1984), y que la actualización de los regímenes forales ha de hacerse en todo caso en el marco de la Constitución y los Estatutos.

En todo caso, en la situación actual, y dejando al margen el eterno problema de si el cupo está calculado adecuadamente y compensa suficientemente o no el coste de las competencias que sigue ejerciendo el Estado, no puede dejar de señalarse que los Territorios Históricos y la Comunidad de Navarra se han limitado, en general, a ejercer competencias para las que cuentan con una habilitación clara y concreta en el concierto, en el primer caso, o en el convenio, en el segundo.

En algún caso, como el régimen vasco de incentivos a la inversión, se plantean también problemas de compatibilidad con el artículo 92 del Tratado de Roma y con la libertad de establecimiento. Ahora bien, al menos esto último es consecuencia de los puntos de conexión previstos en el concierto (aprobado por ley del Estado), y por lo tanto el eventual incumplimiento es imputable al Estado, y no a los Territorios Históricos ni a la

Comunidad Autónoma. Para evitar situaciones como la mencionada, contrarias a la libertad de establecimiento (en realidad toda iniciativa foral lo sería, dados los puntos de conexión) es imprescindible que el Estado asegure un mínimo de eficacia extraterritorial a las normas forales. Probablemente ello, aunque la Constitución no diga nada expresamente al respecto, encuentra apoyo suficiente en el principio constitucional de solidaridad, entendido como lealtad constitucional (*Bundestreue*), que impone derechos y obligaciones recíprocos tanto al Estado como a las Comunidades. Otra interpretación vaciaría de contenido el régimen de concierto, que no tiene sentido si la norma foral ha de ser en todo caso una transcripción literal de la del Estado, lo que desde luego no constituye una finalidad del Tratado de Roma, respetuoso como es sabido con la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros.

El hecho de que el problema pueda solucionarse sobre la base del principio de solidaridad hace innecesaria, también en este punto, la reforma de la Constitución.

Respeto al Régimen Económico Fiscal de Canarias, la disposición adicional tercera se limita a exigir informe previo de la Comunidad Autónoma, lo que parece razonable. El Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de precisar que, aunque el informe no es vinculante, la omisión de este trámite conlleva la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad, de la reforma emprendida sin audiencia a la Comunidad Autónoma. Lógicamente hay que entender también que si, requerido el informe a la Comunidad, ésta no lo emite en un plazo razonable, ello no puede bloquear la modificación del REF.

## 2. Fondo de Compensación Interterritorial y participación en ingresos

El artículo 158 de la Constitución, en su número 1, prevé la posibilidad, que no se ha llevado a la práctica (aunque se ha creado una Comisión que estudia la creación de un Fondo de Nivelación), de asignaciones a las Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios transferidos o para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. La LOFCA desarrolla suficientemente este último aspecto, al considerar las asignaciones de nivelación como un recurso extraordinario que, según ya hemos dicho, en caso de reiterarse indicaría una insuficiencia de ingresos que habría que corregir modificando el sistema ordinario (tributos cedidos o, preferentemente, participación en ingresos tributarios del Estado). Lo que resulta criticable, pero es imputable sólo a la LOFCA y no a la Constitución, es la definición que se da del

«nivel mínimo», como nivel medio en todo el territorio nacional, que de interpretarse en un sentido literal provocaría, como en la paradoja de Zenón, que nunca se alcanzase el nivel mínimo por todas las Comunidades.

Más grave es lo que ha ocurrido con el Fondo de Compensaciones Interterritorial, aunque de nuevo los problemas son imputables al legislador, y en este caso también al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y no a la Constitución, que contempla dicho Fondo en el art. 158.2.

Según el artículo 74.2 la distribución del Fondo —es decir, la aprobación de los criterios de distribución del mismo— ha de realizarse por las Cortes, a través del procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 74.2, que en este caso se inicia en el Senado. En la práctica, esta exigencia constitucional sólo se ha cumplido desde 1984 (el 31 de marzo de ese año se aprobó la primera Ley del Fondo, para cuya elaboración se siguió el procedimiento mencionado). Y lo que es más grave. La reforma del Fondo se ha instrumentado inicialmente a través de un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990 y la Ley de Presupuestos para ese año, de 29 de junio, dispuso que dicho acuerdo, hasta la aprobación de la nueva Ley reguladora del Fondo (Ley 30/1990, de 26 de diciembre), prevalecía incluso sobre el texto legal entonces todavía vigente —la Ley del Fondo de 1984—, que pasaba a considerarse como supletorio. Es decir, que la iniciativa y el protagonismo que la Constitución atribuye claramente a las Cortes, y en especial al Senado (art. 74.2) se ha visto suplantada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano creado por la LOFCA con carácter meramente consultivo, pero cuyos acuerdos (al menos el citado de 21 de febrero de 1990) prevalecen en la práctica incluso frente a la Ley del Fondo. Las Cortes quedan así ante una situación de hecho precaria, con un acuerdo de financiación pactado entre todas las Comunidades y el Estado (todos están representados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera), que ya se está aplicando, y que prácticamente se ven obligadas a sancionar como ley sin ninguna enmienda. Cualquiera que sea la valoración política que quiera hacerse de esta situación —el Consejo de Política Fiscal y Financiera es un lugar más adecuado que el Parlamento para la negociación permanente, abierta a cualquier resultado posible, en que se ha convertido la financiación autonómica— no puede dejar de extrañar al jurista.

Desde el punto de vista de su contenido, no puede dejar de reconocerse, sin embargo, que el Acuerdo de 1990, y posteriormente la nueva Ley del Fondo «prejuzgada» por aquél, han supuesto una mejora de la situación anterior, entre otras cosas al restringir la participación en el Fondo a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, aquellas cuya renta por habitante sea inferior al 75 por 100 de la renta por habitante comunita-

ria, criterio éste que coincide con el elegido por la CEE para seleccionar a los beneficiarios de los Fondos estructurales.

Esto resulta acertado, dada la propia finalidad del Fondo aunque ni la Constitución, que menciona las «Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (art. 158.2), ni la LOFCA, que se refiere a los «territorios comparativamente menos desarrollados» (art. 16), prejuzgan nada al respecto. En efecto, pese al tenor literal de la Constitución, el propio fin de compensación apoya una interpretación restrictiva, que es la que se ha impuesto desde 1990 como ya hemos indicado. Y esta interpretación restrictiva sobre la participación en el Fondo resulta además congruente con la LOFCA, aunque tampoco puede negarse que «territorios comparativamente menos desarrollados» existen en todas las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, a nadie se le oculta que la generalización de la participación en el Fondo a todas las Comunidades Autónomas, por la que se optó inicialmente, fue debida al sistema transitorio de financiación, en el que se garantizaba a todas las Comunidades (a través de la participación en los ingresos del Estado y, posteriormente, los tributos cedidos) el coste efectivo de los servicios transferidos, incluida la inversión de reposición, pero no la inversión nueva. Toda la inversión nueva fue canalizada durante el período transitorio, por tanto, a través del FCI, lo que determinó la participación en el mismo de todas las Comunidades, pues todas necesitaban financiar nuevas inversiones, lo que claramente supuso la desvirtuación del FCI, convertido en un cauce para financiar la inversión nueva, en lugar de un instrumento de la solidaridad, como dice la Constitución.

Una vez superada la etapa transitoria inicial —y desaparecida como tal la garantía de financiación del coste efectivo de los servicios transferidos— carecía de sentido la participación en el FCI de todas las Comunidades, por lo que la solución del Acuerdo de 1990, y de la nueva Ley del Fondo es acertada y puede contribuir a acercar el Fondo a la finalidad de solidaridad para la que está concebido (aunque el Acuerdo y la nueva Ley hayan previsto, paralelamente al Fondo, una «compensación transitoria» para canalizar la inversión nueva de las Comunidades desplazadas del FCI hasta la adopción del modelo definitivo).

## 6) *OTROS CONTENIDOS NORMATIVOS*

Incluimos en este apartado aquellos preceptos del Título VIII, como son los artículos 145 y 155, que se refieren a las relaciones intercomunitarias y a las relaciones entre el Estado y las CC.AA., así como aquellos

contenidos normativos nuevos que deben ser expresión del principio de cooperación cuya constitucionalización hemos propuesto en el artículo 2.

El artículo 145 contiene dos párrafos. En el primero, que puede mantenerse en su redacción actual, se prohíbe la federación entre CC.AA., precepto que ya existía en nuestra Segunda República y que nada tiene que ver con la naturaleza, federal o no, del Estado.

El artículo 145.2 se refiere a los Convenios entre las CC.AA., efectuando una regulación que debe ser objeto de modificación. Y es que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 44/1986, de 17 de abril, «no es un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer Convenios entre ellas, sino que supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los Acuerdos y Convenios de cooperación».

En efecto, como muestra el Derecho comparado, ésta es una potestad implícita de las entidades políticamente descentralizadas, debiendo únicamente intervenir los órganos centrales del Estado, que siempre están legitimados para impugnarlos, cuando se les quiera revestir formalmente. Por lo tanto, hay que proceder a una modificación del precepto, suprimiendo la diferenciación material de los convenios, así como la necesaria autorización de las Cortes Generales. En el caso de la comunicación ésta deberá efectuarse únicamente al Senado, como auténtica Cámara de representación territorial que es.

El artículo 155 sobre cuyo significado, aunque quizá no muy acertadamente, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (sentencias 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio), debe mantenerse como una cláusula de cierre del sistema, aunque con diversas modificaciones puntuales en su párrafo primero:

a) Debe concederse un plazo al requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma a fin de evitar que éste sea una mera formalidad, y que el Gobierno, una vez realizado, pueda acudir directamente al Senado.

b) Se debe prever la posibilidad expresa, que ya figuró en algún momento del *iter* parlamentario, de acudir al Tribunal Constitucional, siguiendo el procedimiento previsto para los conflictos entre el Estado y las CC.AA.

Junto a estos preceptos, parece lógico pensar que la configuración descentralizada del Estado debe desarrollar ese principio de cooperación a

que antes nos hemos referido. No se trata de analizar ahora todos los modelos que nos ofrece el Derecho comparado, especialmente los de aquellos países que han optado por la filosofía política del federalismo cooperativo, y que, en algunos casos, condujo a reformas constitucionales, tal y como sucedió en Alemania en 1967-69, con la modificación de los artículos 91.a, (tareas comunes obligatorias), 91.b (tareas comunes facultativas) y 104 (ayudas financieras del *Bund* a los *Länder*).

Es cierto que sobre este principio cooperativo ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando que es un principio que no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, tal y como señala la sentencia 18/1982, de 4 de mayo, añadiendo que este deber de colaboración «no implica extensión alguna de las competencias estatales. El Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal». En otras ocasiones (sentencias 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio), ha insistido en la misma idea, señalando que este principio «es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado en la Constitución», y que «es el criterio que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (sentencias 68/1982, de 4 de noviembre; 25/1988, de 20 de diciembre; 71/1983, de 29 de julio; 104/1988, de 8 de junio, entre otras).

No obstante, y compartiendo esta filosofía de nuestra jurisprudencia constitucional, creemos que debe procederse a una articulación de dicho principio, tal y como sucede, a modo de ejemplo, con el principio de solidaridad. Y ello teniendo en cuenta que la realización efectiva del principio de cooperación no puede reducirse a momentos coyunturales de Acuerdos Autonómicos ni, desde luego, identificarse, con el contenido de los recientemente firmados.

En efecto, los Acuerdos Autonómicos de 1992, pretenden «perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las distintas Administraciones Públicas en el servicio a los ciudadanos e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre el reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación». A tal efecto, y partiendo del principio de lealtad constitucional y estatutaria en la toma de decisiones conjuntas, establece una serie de técnicas multilaterales y bilaterales que no van más allá de un pretendido desarrollo armónico de las

Conferencias Sectoriales, cuya práctica en estos años deja mucho que desear.

Desde este planteamiento, no se trata ahora de ofrecer una variada gama de soluciones, teniendo en cuenta los diferentes modelos que ofrece el Derecho comparado. Se trata únicamente de efectuar la correspondiente previsión constitucional, para que, bien a través de la vía estatutaria, o bien a través de cualquier otra vía, se produzca una institucionalización de las vías de auxilio, coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas.

Se trata, en suma, de hacer realidad el principio de inordinación que debe presidir todo Estado políticamente descentralizado y que, salvo supuestos excepcionales, no debe consistir en la creación de una tercera instancia de poder.

### III. REDACCIÓN PROPUESTA\*

«**Art. 2.º.** La Constitución se fundamenta en la unidad de la nación española, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad y cooperación entre todas ellas.»

## TÍTULO VIII

### DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

#### Capítulo Primero

##### PRINCIPIOS GENERALES

**Art. (1).** El Estado está integrado territorialmente por municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Todos estos entes gozan de autonomía.

---

\* Se incluye la nueva redacción del actual art. 2.º por su carácter básico y la propuesta de modificación del Tít. VIII. Aunque afectan al Estado autonómico se ha preferido, por razones sistemáticas y por incidir en los trabajos de otros autores, no incorporar la reforma de los preceptos no incluidos en el Tít. VIII (v.g. arts. 31.3, 61.1, 67.1, 69, 74.2, 81, 87, 89, 90, 133 a 136, 161.2, 166 y Disposiciones Adicionales). La nueva redacción propuesta, o supresión, en su caso, puede verse en el texto.



**Art. (2).** (Se mantiene la redacción actual del art. 138)

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

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

**Art. (3).** (Se mantiene la redacción actual del art. 139)

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

## **Capítulo Segundo**

### DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

**Art. (4).** (Se mantiene la redacción actual del art. 140, suprimiendo la palabra «plena»)

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

**Art. (5).** (Tan sólo se modifica el apartado 3)

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica

propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. A tal efecto, los Estatutos de Autonomía podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de personalidad jurídica.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

**Art. (6).** (Se mantiene la redacción actual del art. 142)

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

### **Capítulo Tercero**

#### DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Art. (7).** (Se mantiene la redacción actual del art. 147.1 y 2)

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

**Art. (8).**

La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, con la mayoría absoluta del Senado.

**Art. (9).**

1. La organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

2. El Presidente de la Comunidad Autónoma será elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey. Le corresponde la suprema representación en la respectiva Comunidad y la representación ordinaria del Estado en aquélla.

3. La dirección del Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas, corresponde al Presidente. Éste y los miembros de aquél son responsables políticamente ante la Asamblea.

4. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

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

**Art. (10).** (Se mantiene la redacción actual del art. 153, con las siguientes modificaciones de los apartados *a)* y *b)*)

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional en los términos previstos en la Constitución y en su Ley Orgánica.

b) Por el Senado, el del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas el económico y presupuestario.

**Art. (11).**

1. Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma se regirá por los principios establecidos en el artículo 103.

**Art. (12).** Es competencia del Estado la legislación exclusiva y la ejecución directa en las siguientes materias:

1.<sup>a</sup> Las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales.

4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas.

5.<sup>a</sup> Relaciones jurídicas civiles, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existen. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, principios generales en materia de obligaciones y contratos, derechos reales y sucesiones, normas para resolver los

conflictos de leyes, y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

6.<sup>a</sup> Relaciones jurídicas mercantiles y penales.

7.<sup>a</sup> Normas procesales, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

8.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

9.<sup>a</sup> Sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; pesas y medidas y régimen horario.

10.<sup>a</sup> Hacienda general y deuda del Estado.

11.<sup>a</sup> Sanidad exterior.

12.<sup>a</sup> Régimen jurídico de la Administración del Estado y del sector público dependiente de la misma, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.

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

14.<sup>a</sup> Régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

15.<sup>a</sup> Energía nuclear.

16.<sup>a</sup> Producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

17.<sup>a</sup> Protección del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación.

18.<sup>a</sup> Condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

19.<sup>a</sup> Estadísticas para fines estatales.

20.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de referéndum.

Las Cortes Generales, mediante ley (orgánica), podrán delegar en los órganos de las Comunidades Autónomas la gestión de los servicios para la ejecución de las materias a que se refiere el presente artículo. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

**Art. (13).**

Es competencia del Estado la legislación exclusiva y corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas, o a ambos, su ejecución, según determine la correspondiente ley, en las siguientes materias:

- 1.<sup>ª</sup> Administración de Justicia.
- 2.<sup>ª</sup> Instituciones penitenciarias.
- 3.<sup>ª</sup> Fomento de la investigación científica y técnica, y de la cultura.
- 4.<sup>ª</sup> Recursos y aprovechamientos hidráulicos de interés general y cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.
- 5.<sup>ª</sup> Energía eléctrica cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma, o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- 6.<sup>ª</sup> Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.
- 7.<sup>ª</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- 8.<sup>ª</sup> Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural de titularidad estatal.
- 9.<sup>ª</sup> Patrimonio histórico, artístico y monumental de titularidad estatal.
- 10.<sup>ª</sup> Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga la legislación estatal.
- 11.<sup>ª</sup> Procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; expropiación forzosa.
- 12.<sup>ª</sup> Administración Local.

**Art. (14).** Es competencia del Estado la legislación básica y corresponde a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo y ejecución en las siguientes materias:

- 1.ª Ordenación y planificación general de la actividad económica.
- 2.ª Crédito, banca y seguros.
- 3.ª Sanidad.
- 4.ª Seguridad Social.

5.ª Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; contratos y concesiones administrativas; sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

6.ª Protección del medio ambiente; montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

7.ª Pesca marítima.

8.ª Régimen minero y energético.

9.ª Prensa, radio y televisión, y, en general, todos los medios de comunicación social.

10.ª Educación.

11.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

12.ª Colegios profesionales y otras corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales.

13.ª Defensa del consumidor y usuario.

**Art. (15).** Es competencia del Estado la legislación exclusiva y corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución en las siguientes materias:

- 1.ª Relaciones laborales.

- 2.<sup>a</sup> Productos farmacéuticos.
- 3.<sup>a</sup> Publicidad.
- 4.<sup>a</sup> Propiedad intelectual e industrial.
- 5.<sup>a</sup> Asociaciones.
- 6.<sup>a</sup> Ferias internacionales.

Las Cortes Generales, mediante ley (orgánica), podrán delegar en las Comunidades Autónomas sus facultades en las materias a que se refiere el presente artículo. La ley preverá en cada caso las formas de control que se reserva el Estado.

**Art. (16).** Es competencia de las Comunidades Autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa en las siguientes materias:

- 1.<sup>a</sup> Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.<sup>a</sup> Conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, sin perjuicio de lo supuesto en el art. (1.º, 5.º).
- 3.<sup>a</sup> Normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las peculiaridades del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma o de las especialidades de la organización de la Comunidad Autónoma.
- 4.<sup>a</sup> Alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y denominación oficial de los municipios y topónimos, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
- 5.<sup>a</sup> Obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 6.<sup>a</sup> Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 7.<sup>a</sup> Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.



8.<sup>a</sup> Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas.

9.<sup>a</sup> Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma.

10.<sup>a</sup> Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

11.<sup>a</sup> Transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.

12.<sup>a</sup> Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

13.<sup>a</sup> Desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.<sup>a</sup> Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

15.<sup>a</sup> Industria, de acuerdo con la ordenación general de la economía y sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

16.<sup>a</sup> Mercados y ferias interiores.

17.<sup>a</sup> Artesanía.

18.<sup>a</sup> Cultura, investigación y, en su caso, enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias estatales.

19.<sup>a</sup> Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal; conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

20.<sup>a</sup> Patrimonio histórico, artístico y monumental que no sea de titularidad estatal.

21.<sup>a</sup> Turismo; deportes; ocio y espectáculos.

22.<sup>a</sup> Asistencia social; juventud y promoción de la mujer.

23.<sup>a</sup> Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones; policía propia de la Comunidad Autónoma; coordinación y demás facultades en relación con las policías locales de acuerdo con sus Estatutos de autonomía en el marco de lo que disponga la legislación estatal.

24.<sup>a</sup> Cooperativas no financieras.

25.<sup>a</sup> Fundaciones de interés para la Comunidad Autónoma.

26.<sup>a</sup> Estadística para fines propios.

27.<sup>a</sup> Materias no comprendidas en los artículos anteriores, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos de autonomía.

**Art. (17).** Todas las materias que no estén expresamente atribuidas a la Comunidad Autónoma en su Estatuto se entenderán propias de la competencia del Estado, pero éste podrá delegar sus facultades por medio de una ley (orgánica). La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

**Art. (18).** El Derecho del Estado prevalece, en caso de conflicto, sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

**Art. (19).** El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.

**Art. (20).** Sin perjuicio de las competencias del Estado a que se refieren los artículos anteriores y de su responsabilidad de acuerdo con el artículo 93, corresponderá a las Comunidades Autónomas la ejecución de las normas de las Comunidades Europeas en el marco de sus competencias constitucionales y estatutarias.

**Art. (21).** El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia exclusiva de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Son posibles varias redacciones alternativas de este precepto, que pueden combinarse total o parcialmente:

a) Sustituir el término «Estado» como sujeto aprobatorio de las leyes de armonización por el órgano estatal competente, esto es, las Cortes Generales, fórmula posiblemente más correcta: «Las Cortes Generales podrán dictar leyes que establezcan...».

b) Suprimir el inciso «aun en el caso de materias atribuidas a la competencia exclusiva de éstas», o bien sólo el término «exclusiva», como sucede en la redacción actual del art. 150.3.

c) Atribuir la apreciación de la necesidad armonizadora únicamente al Senado, por mayoría absoluta: «Corresponde al Senado, por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad». Esta fórmula es coherente con el art. 155 actual y lo sería con el protagonismo autonómico que debe tener el futuro Senado, como auténtica Cámara de representación territorial.

**Art. (23).** (Se mantiene la redacción actual del art. 145.1 y se modifica la del 145.2)

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí convenios y acuerdos de cooperación, que serán comunicados al Senado. El Gobierno y el Senado podrán impugnar ante el Tribunal Constitucional la celebración de dichos convenios y acuerdos.

**Art. (24).** (Se modifica el apartado 1 del art. 155, manteniéndose la redacción actual del apartado 2 e introduciendo un nuevo apartado 3)

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

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

3. Las Comunidades Autónomas podrán recurrir ante el Tribunal Constitucional la adopción y ejecución de las medidas previstas en los apartados anteriores.

**Art. (25).** (Artículo nuevo)

1. Para la realización efectiva del principio de cooperación, los Estatutos y la legislación de las Comunidades Autónomas podrán prever la existencia de los mecanismos, procedimientos y acuerdos necesarios.

2. Asimismo, la legislación del Estado podrá contener previsiones semejantes.

**Art. (26).** (Coincide con la redacción actual del art. 156)

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

**Art. (27).** (Coincide con la redacción actual del art. 157)

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios.

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

**Art. (28).** (Coincide con la redacción actual del art. 158)

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.** (Coincide con la redacción actual de los arts. 143 y 148.2) \*

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características his-

---

\* No obstante, en todas las disposiciones transitorias, se corrigen las remisiones normativas que aparecen en esta redacción actual para adaptarlas a la nueva numeración de los preceptos constitucionales propuestos.

tóricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

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

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

4. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en la Constitución.

**Segunda.** (Coincide con la redacción actual del art. 151.1)

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 4 de la disposición transitoria primera, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del apartado 2 de la disposición transitoria primera además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

**Tercera.** (Coincide con la redacción actual del art. 144)

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 de la disposición transitoria primera.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 de la disposición transitoria primera.

**Cuarta.** (Coincide con la redacción actual del art. 146)

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

**Quinta.** (Coincide con la redacción actual del art. 151.2 y 3)

1. En el supuesto previsto en la disposición transitoria segunda, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

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

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

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

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

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley

ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

2. En los casos de los párrafos 4º y 5º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en la disposición transitoria segunda.

**Sexta.** (Coincide con la redacción actual de la disposición transitoria cuarta)

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que le sustituya, en lugar de lo que establece la disposición transitoria primera de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece la disposición transitoria primera.

**Séptima.** (Coincide con la redacción actual de la disposición transitoria quinta)

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en la disposición transitoria tercera.