

La construcción del Estado de las Autonomías en España*

The construction of the Autonomies State in Spain

Andrés de Zubiría Samper**
fundacionutopos@gmail.com

RESUMEN

En el artículo se analiza cuál ha sido la evolución del Estado de las Autonomías en España, partiendo del restablecimiento de la democracia en 1976 y el desarrollo que ha tenido alrededor de las 17 Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: autonomía, Comunidades Autónomas, Congreso de los Diputados, Cortes Generales, democracia, España, federalismo, municipios, regional.

ABSTRACT

The article discusses what has been the evolution of the State of Autonomies in Spain, based on the restoration of democracy in 1976 and the development that has taken around 17 regions.

KEYWORDS: autonomy, Autonomous Regions, Congress of Deputies, Parliament, democracy, Spain, federalism, municipalities, regional.

92

Fecha de recepción: agosto 13 de 2014

Fecha de aceptación: septiembre 22 de 2014

* Artículo de reflexión, producto de investigación terminada.

** Abogado Universidad Libre e historiador del Instituto Universitario de Historia, dependiente de la Academia Colombiana de Historia. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma, de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario y de los postgrados de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Autor, entre otros, de los libros: *Porqué la Constituyente, Constitución y descentralización territorial, ¿Democracia o Autocracia? y Utopías constitucionales.*

Las Comunidades Autónomas

El Proyecto de Constitución Federal de 1873

En la I República se elaboró el Proyecto de Constitución Federal de 1873, que duró del 11 de febrero de 1873 al 3 de enero de 1874, es decir, menos de un año, pero tuvo varias paradojas: las Cortes monárquicas la proclamaron y el ejército conservador la toleró. En este período, como lo menciona Enériz Olaechea (2004), por las profundas divisiones ideológicas de los republicanos, las diversas sublevaciones y una sucesión de proclamas cantonales todo terminó cuando el general Pavía dio el golpe de Estado el 3 de enero de 1874 asaltando el Congreso y disolviéndolo.

Hay que destacar el Proyecto de Constitución Federal, donde se configura la Nación española, unidad compuesta por 17 estados, 13 peninsulares (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia y Regiones Vascongadas), dos insulares (Baleares y Canarias) y dos americanos (Cuba y Puerto Rico).

Respecto de los estados, tendrían plena autonomía política, administrativa y financiera, ya que aquellos podrían darse su propia Constitución política, sin embargo no podría contradecir la Constitución federal (art. 93), tendrían un gobierno y una Asamblea Legislativa, elegidos por sufragio universal, sin intervención directa o indirecta del poder federal. También preveía la asociación de estados, si así lo autorizaban las asambleas legislativas y las cortes federales. Como elemento relevante está que los estados nombran a sus gobiernos respectivos y sus asambleas legislativas por sufragio universal, y entre las principales competencias que asumen directamente están las de hacienda, obras públicas, caminos regionales, beneficencia, instrucción, empréstitos, deuda pública, enseñanza secundaria en cada provincia, fundación de universidades y escuelas especiales, y mantenimiento de la fuerza pública sin más requisito que ser la “necesaria para su policía y seguridad interior”.

Incluso se plantea que los Estados puedan levantar empréstitos y emitir deuda pública para promover su prosperidad

interior. Al tiempo que se establece como una obligación de los mismos Estados la de conservar un instituto de segunda enseñanza por cada una de las provincias, y los faculta para fundar universidades y escuelas especiales.

El Proyecto Federal otorga autonomía política, administrativa y financiera en “todo lo municipal” (art. 105) y fundamenta el origen del poder en el principio de la elección democrática, tanto del poder ejecutivo (gobiernos y alcaldes) como de la función normativa (los ayuntamientos) y los que administran justicia.

La Constitución española de 1931

La Constitución española de 1931 fue aprobada el 9 de diciembre por las Cortes Constituyentes, luego de las elecciones generales de 1931, y después de la proclamación de la Segunda República. Tuvo vigencia hasta el fin de la Guerra Civil Española en 1939.

De acuerdo con la Constitución de 1931, el Estado español está integrado por municipios man-

comunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

Se esboza que los municipios serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, al tiempo que los alcaldes serán designados por elección directa del pueblo o por el ayuntamiento, y las provincias se constituyen por los municipios mancomunados conforme a la ley.

Las provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, pueden acordar organizarse en región autónoma, con su respectivo estatuto. Se establece como excepción al carácter limítrofe, para los territorios insulares entre sí.

Para la aprobación del estatuto de la región autónoma se exigen como condiciones: 1ª) Que lo propongan la mayoría de sus ayuntamientos o al menos las 2/3 partes del censo electoral de la región; 2ª) Que lo acepten las 2/3 partes de los electores inscritos en el censo de la región, y si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta

trascurridos cinco años; y 3ª) Que lo aprueben las Cortes.

Hay que resaltar que se prohibió expresamente la federación de regiones autónomas (art. 13) y se establecieron unas competencias exclusivas del Estado, entre otras, la adquisición y la pérdida de la nacionalidad; la relación entre las Iglesias y el Estado; la defensa y la seguridad pública; la deuda del Estado; el ejército, la marina de guerra y la defensa nacional; el régimen arancelario y el régimen general de comunicaciones.

En palabras del profesor Eliseo Aja (2006), la Constitución de 1931 preveía una primera forma de regionalismo político para algunos territorios, que coexistirían con las provincias dependientes del Gobierno central. Pero el autogobierno solo llegó a aplicarse en Cataluña y por poco tiempo (1932-34 y unos meses de 1936). Y el Estatuto Vasco y el proyecto de Galicia se elaboraron luego del inicio de la guerra civil, que “no es la mejor situación para iniciar proyectos de descentralización”.

Al tiempo, la Constitución de 1931 establece que el Estado, por medio de una ley, podrá fijar

las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando lo exija la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República, siendo competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.

Durante la II República, en el caso de Cataluña, se redactó un Proyecto de Estatuto de Autonomía en 1931, en la población de Nuria, de allí que recibiera el nombre de Estatuto de Nuria, el cual debía ser ratificado por los catalanes antes de ser enviado a las Cortes españolas para su aprobación definitiva. El 2 de agosto se celebró el referéndum, pudiendo votar los hombres mayores de 25 años. El Estatuto fue aprobado en forma mayoritaria, con una participación del 75 por ciento, en la que los votos afirmativos superaron el 99 por ciento. Adicionalmente, se recogieron más de 400 mil firmas de mujeres apoyando el proyecto.

Sin embargo, el proyecto fue modificado de manera sustancial en su tramitación en las Cortes: se suprimieron las referencias a la autodeterminación

y en el Estatuto de Autonomía finalmente aprobado en 1932 lo único que quedó fue que “Cataluña se constituye como región autónoma”, los impuestos directos quedaron siendo competencia exclusiva del Estado, al igual que la legislación social, y el catalán fue declarado “cooficial” junto con el castellano. Al mismo tiempo, se le otorga a Cataluña un gobierno y parlamento propio, pudiendo legislar sobre competencias exclusivas, como en el orden público, las obras públicas que no fueran de interés general, la enseñanza primaria y secundaria, y la posibilidad de crear una universidad propia.

Por su parte, las Cortes en el año de 1936 aprobaron el Estatuto del País Vasco, pero durante la Guerra Civil, sin la participación de Navarra, luego de un proceso iniciado en 1931. Se creaba el País Vasco como una región autónoma, formada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, con un parlamento y gobierno propios.

El citado Estatuto fue previamente aprobado en plebiscito popular realizado en las tres provincias vascas, por el 84 por ciento del censo (el 5 de noviem-

bre de 1933). Sin embargo, en Álava solo obtuvo el 46,40 por ciento de votos favorables.

También hay que señalar el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, el cual fue plebiscitado el 28 de junio de 1936, pero no entró en vigencia, en razón a que desde el inicio de los conflictos de la Guerra Civil Española (1936-1939) Galicia quedó en manos de los sublevados, quienes se opusieron a la República.

Y en el citado Proyecto de Estatuto se reconoce a Galicia como una región autónoma del Estado español, cuya organización gira alrededor de una Asamblea Legislativa, el presidente de la Región y un órgano de gobierno denominado Junta de Galicia.

Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978

Luego de la muerte del general Franco, en noviembre de 1975, se da inicio en España a la denominada transición política, gobernando transitoriamente el Consejo de Regencia hasta cuando se proclama a Juan

Carlos I como Rey, el 22 de noviembre del mismo año.

El mecanismo utilizado fue la expedición por las Cortes españolas de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, cuyo contenido aparece en solo cinco artículos, la cual fue ratificada previamente en referéndum del 15 de diciembre de 1976, con rango Fundamental, disponiendo que la democracia se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo; las Cortes se componen del Congreso de los Diputados y del Senado; la iniciativa de reforma constitucional le corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados; cuando existan discrepancias en la tramitación de los proyectos de ley estas se decidirán en una Comisión Mixta; y el Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional.

El 15 de junio de 1977 se celebraron elecciones, las primeras luego del fin de la guerra civil (1936-1939) y la formación política de la Unión de Centro Democrático (UCD), con el liderazgo de Adolfo Suárez, cuya candidatura fue la más votada, pero sin alcanzar la mayoría

absoluta. Sin embargo, fue la encargada de formar gobierno, dando inicio al restablecimiento pleno de la democracia en España y a la redacción de una nueva Constitución.

Con la denominación de Padres de la Constitución de 1978 se conoce a los siete ponentes que se encargaron de la redacción de la Constitución española en el Congreso de los Diputados: Gabriel Cisneros Laborda (UCD), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (UCD), José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo (UCD), Manuel Fraga Iribarne (Alianza Popular, AP), Gregorio Peces-Barba Martínez (Partido Socialista Obrero Español, PSOE), Miguel Roca i Juyent (Convergència i Unió, CIU) y Jordi Solé Tura (Partido Comunista de España, PCE).

Bajo el consenso de todas las fuerzas políticas, no se fue indiferente al sentimiento y las reivindicaciones nacionalistas, por ello la Carta Magna de 1978 reconoce la existencia de nacionalidades y regiones y dedica un total de 16 artículos (143 al 158) a regular las Comunidades Autónomas. Y de manera tácita reconoce unas comunidades “históricas” y otorga un esta-

tus especial al País Vasco y a Navarra, al amparar y respetar “los derechos históricos de los territorios forales”.

Sin embargo, debe destacarse que los primeros pasos se dieron antes de la expedición de la Constitución de 1978, con las denominadas “preautonomías” que se materializaron mediante decretos-ley, con solo cuatro excepciones: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra.

Primero fue Cataluña, a la que el 29 de noviembre de 1977 se le restableció provisionalmente la Generalitat; luego el País Vasco (el 4 de enero de 1978); el 16 de marzo de 1978 se dispone la constitución del régimen preautonómico de Galicia y así sucesivamente, utilizándose el siguiente sistema: reproducir en su práctica la totalidad de los esquemas del Estatuto Catalán, pero con algunas variantes de tipo organizativo.

Como concluye Muñoz Machado (1982, pág. 119) en su análisis sobre los entes preautonómicos: los Reales Decretos-leyes instauradores de regímenes provisionales de autonomía tenían un contenido fundamental orgánico. No obstante, la

brevidad de sus textos impidió que fueran en este punto fundamental excesivamente pródigos en referencias. El esquema común y generalmente aplicado a todos los casos ha sido el de configurar los órganos rectores de los nuevos entes, uno monocrático y otro colegiado. Este último, habitualmente denominado consejo o junta, era un órgano de composición mixta, integrado por parlamentarios y representantes de las corporaciones locales, y en cuanto al presidente, salvo el caso de Cataluña, en el que su designación se efectuó por Real Decreto, era elegido por los miembros del órgano colegiado, junta o consejo.

Ahora bien, la redacción y finalmente la aprobación del Título VIII, de la Organización Territorial del Estado, en la Constitución española de 1978 fue el más complejo de todos y, por ello, se optó por discutirlo al final, a diferencia de lo que sucedió con la Constitución de 1931, cuyo debate en torno a las regiones aparece al principio.

Se estableció un trato diferencial entre las comunidades que previamente plebiscitaron el Estatuto de Autonomía (Cata-

luña, País Vasco y Galicia) y los que no, a diferencia de lo sucedido en las demás constituciones españolas, en especial la de 1931. A las primeras se les acelera el acceso a la más amplia autonomía, eliminando la iniciativa autonómica municipal y reconociendo las instituciones autonómicas: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno con su presidente, siendo sus competencias las más amplias. Al resto se les exige pasar por la iniciativa autonómica del art. 143 CE, sus competencias iniciales eran limitadas a las del art. 148, sus instituciones no aparecían reguladas en la Constitución y sus estatutos tienen un carácter político y jurídico inferior, llegando a una autonomía más amplia al cabo de cinco años.

Ahora se esboza el proceso seguido por los entes preautonómicos en España, de acuerdo con Fernández Carnicero (2003):

- Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea la Comisión para el estudio de un régimen especial para las cuatro provincias catalanas.
- Ley 17/1977, de 4 de enero, reforma la Ley de Registro Civil, donde se refiere que hay diversas lenguas españolas.

- Real Decreto 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña (Consell General de Catalunya), integrado por los diputados y senadores elegidos para las inmediatas Cortes. El Consell debe elaborar un Anteproyecto de Estatuto, elevado ante el Gobierno y con posterior aprobación de las Cortes.
- Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, en el que se establece una estructura de apoyo al Ministro Adjunto para las Regiones.
- Orden del Ministerio de Hacienda, de 24 de septiembre de 1977, que crea una Comisión para las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento de la Generalidad de Cataluña.
- Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se constituye el Consejo General del País Vasco como órgano común del gobierno de las provincias y plantea la posibilidad de la incorporación de Navarra, con régimen foral reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841.

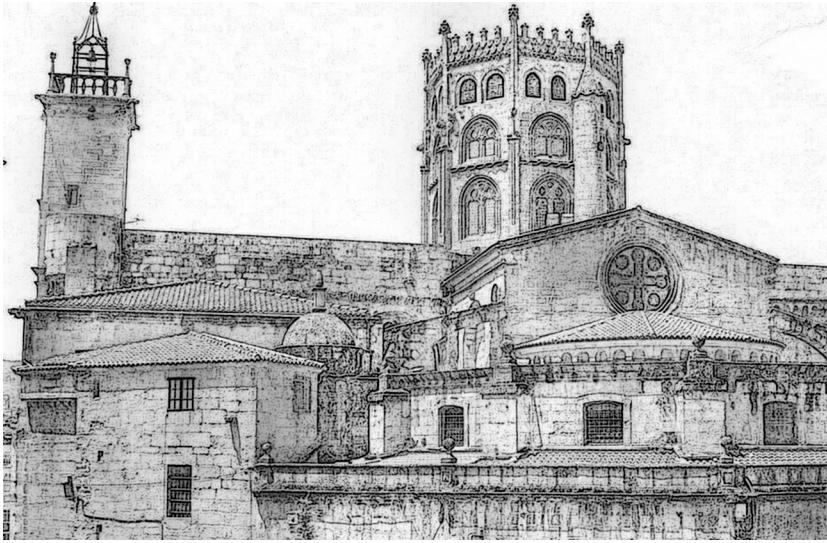
En un plazo de seis meses, y aún antes de la expedición de la Constitución de 1978, se publican los otros Reales Decretos-ley para entes preautonómicos, como se precisa:

- Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia.
- Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón.
- Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, de constitución del régimen preautonómico del archipiélago canario.
- Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, régimen preautonómico del País Valenciano.
- Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, constitución del régimen preautonómico de Andalucía.
- Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico del archipiélago balear.
- Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico de Extremadura.
- Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, constitución del régimen preautonómico de Castilla y León.

- Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, constitución del régimen preautonómico de Asturias.
 - Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, constitución del régimen preautonómico de Murcia.
 - Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, constitu-
- ción del régimen preautonómico de la región castellano-manchega. La provincia de Madrid podrá incorporarse a la región.
- Es decir, tuvieron entes preautonómicos 13 Comunidades Autónomas: Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, archipiélago canario, País Valenciano, Andalucía, archipiélago balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. Mientras que cuatro Comunidades no pasaron por esta etapa: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra.

Tabla 1.
Conformación provincial de los entes preautonómicos

Ente preautonómico	Provincias
Cataluña	Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.
País Vasco	Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.
Galicia	La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
Aragón	Huesca, Teruel y Zaragoza.
Archipiélago canario	Las Palmas de Gran Canaria y Tenerife, que por sus particularidades tienen representación igualitaria de los Cabildos Insulares.
País Valenciano	Alicante, Castellón y Valencia
Andalucía	Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.
Archipiélago balear	Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera.
Extremadura	Cáceres y Badajoz.
Castilla y León	Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.
Asturias	Oviedo.
Murcia	Murcia.
Castilla-La Mancha	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.



En el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia se la reconoce como una región autónoma del Estado español, cuya organización gira alrededor de una Asamblea Legislativa, el presidente de la Región y un órgano de gobierno denominado Junta de Galicia.

Después vino un bloque de transferencias por los Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386 de 23 de junio de 1981, al ente preautonómico de Cataluña.

Por Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, se crea el Ministerio de la Administración Territorial.

Por referéndum se aprobó la Constitución de 1978 y la Disposición Transitoria Séptima dispuso que

Los organismos provisionales autonómicos se consideran disueltos en los siguientes casos: a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución; b) En el supuesto que la iniciativa del proceso preau-

tonómico no llegare a prosperar por no cumplir con los requisitos previstos en el artículo 143; c) Si el organismo no hubiere ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria Primera en el plazo de tres años.

Pasamos a esbozar el contenido esencial del título VIII CE, de la Organización Territorial, en el tema que nos interesa. Lo primero que debe anotarse es que el concepto tradicional de “región” inicialmente fue modificado por el de “territorios autónomos”, que es de origen germano y finalmente se adoptó el de “Comunidades Autónomas”, sin ninguna tradición política y constitucional en España.

Debe recordarse que según el Proyecto de Constitución Fede-

ral de 1873, la Nación española estaría dividida en 17 estados, y en la Constitución de 1931 de la II República se utiliza la denominación “regiones autónomas”, que coexisten con provincias y municipios.

La esencia del régimen territorial en la Carta de 1978 se consagró en el artículo 2º:

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

Es decir, el Estado regional que se vislumbra es una variedad del Estado unitario que, según el profesor Cosculluela (2012),

se manifiesta en tres niveles: 1º) La Unidad política, ya que todas las entidades públicas pertenecen a un mismo Estado, que es el único titular de la soberanía; 2º) Unidad jurídica (art. 9.1 CE), porque la Constitución es norma cabecera de todo el ordenamiento jurídico y las competencias exclusivas a favor del Estado. Hay supletoriedad del Derecho estatal respecto del de las Comunidades Autónomas y todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado; y c) Unidad económica, ya que las competencias exclusivas y la legislación básica le corresponden al Estado (art. 149.1), por la existencia de la cláusula de libre comercio, según los principios básicos de orden económico (STC 1/1982).

Dentro del capítulo tercero del título VIII de la Constitución española se regulan los elementos principales de las Comunidades Autónomas, pudiéndose destacar los siguientes:

- Con base en el derecho a la autonomía del artículo 2 CE, se autoriza a las provincias limítrofes con “características históricas, culturales y económicas comunes”, al igual que los territorios in-

sulares y las provincias con “entidad regional histórica”, que accedan al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas, de acuerdo con las normas constitucionales y los respectivos Estatutos.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las 2/3 partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Si la iniciativa no prospera, solamente podrá reiterarse pasados cinco años (art. 143).

- De manera excepcional las Cortes Generales, mediante ley orgánica, por motivos de interés nacional, podrán autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del art. 143. Es decir, se permiten las comunidades uniprovinciales.

También es posible autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios

que no estén integrados en la organización provincial, al igual que sustituir la iniciativa de las corporaciones locales (art. 144).

- Se prohíbe en forma expresa la federación de Comunidades Autónomas, al tiempo que se permite la celebración de convenios entre las Comunidades Autónomas (art. 145).
- El proyecto de Estatuto de Autonomía de las Comunidades Autónomas, será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y los senadores elegidos en ellas, luego se presenta a las Cortes Generales para su tramitación como ley (art. 146).
- De acuerdo con el artículo 147 CE los estatutos serán la norma institucional básica de la comunidad autónoma, y el Estado lo debe reconocer y amparar como parte de su ordenamiento jurídico. Su contenido esencial contendrá: a) La denominación de la comunidad; b) La delimi-

tación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones propias; y d) Las competencias asumidas.

- Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre materias como la organización de sus instituciones de autogobierno, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas de interés de la comunidad autónoma, los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle integralmente en el territorio de la comunidad, la asistencia social, la sanidad e higiene, entre otras (art. 148).

Al transcurrir cinco años, previa reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de la disposición siguiente.

- Se precisan en el artículo 149 CE las competencias exclusivas del Estado, como son la regulación de las condiciones básicas de la igualdad, la nacionalidad, las relaciones internacionales, la defensa y fuerzas armadas,

la administración de justicia, la legislación laboral, civil, sobre propiedad intelectual e industrial, las bases de la planificación general de la actividad económica, como las más relevantes.

- Las Cortes Generales pueden atribuir a todas o algunas Comunidades Autónomas, la facultad para dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios fijados por una ley estatal. De igual manera, se le pueden transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades en materia de titularidad estatal, siendo necesario la transferencia de medios financieros y el control que se reserva el Estado (art. 150).

- Según el artículo 151 CE no es necesario dejar transcurrir el plazo de cinco años señalado en el artículo 148.2, pues la iniciativa de creación de la comunidad le corresponde a las Diputaciones o a los órganos interinsulares correspondientes, por las $\frac{3}{4}$ partes de los municipios de cada una de las provincias que repre-

senten al menos a la mayoría del censo electoral de cada provincia, que debe ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, según la respectiva ley orgánica.

El procedimiento para la elaboración de los estatutos es así: 1º) El Gobierno convocará a todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno para que se constituyan en Asamblea para elaborar el proyecto de Estatuto, mediante acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros; 2º) El proyecto se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, que tendrá un plazo de dos meses para definir la formulación definitiva; 3º) Si se llega al acuerdo, será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial; 4º) Aprobado el proyecto por mayoría absoluta en cada provincia, será elevado a las Cortes Generales y los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto. Aprobado el

Estatuto, el Rey lo sancionará y promulgará como ley; 5º) Si no hay acuerdo, el proyecto de Estatuto será tramitado como un proyecto de ley ante las Cortes Generales y si es aprobado se someterá a referéndum en las provincias comprendidas en el ámbito territorial.

- También se define la organización institucional autonómica que contará con una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, por sistema de representación proporcional, que debe asegurar la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey, a quien le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno.

El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea. Y habrá un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, donde culminará la organización ju-

dicial en el ámbito territorial. Solo podrán modificarse los estatutos mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los respectivos censos. También se podrá establecer circunscripciones territoriales para la agrupación de municipios limítrofes, que tendrán personalidad jurídica (art. 152).

- El control sobre la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejerce: por el Tribunal Constitucional, sobre la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas; por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; y por el Tribunal de Cuentas, el de tipo económico y presupuestario (art. 153).
- De acuerdo con el artículo 154 CE la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma le corresponde al Delegado del Gobierno, en coordinación

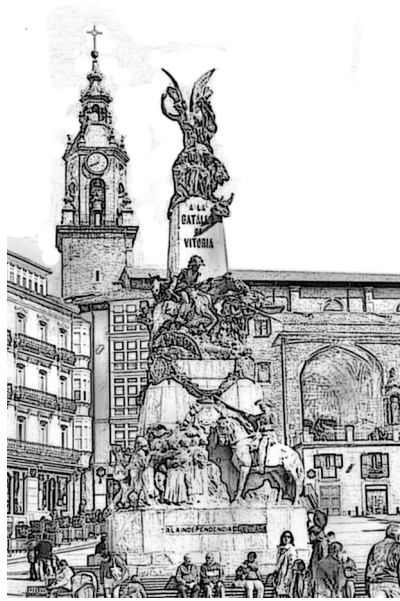
con la administración propia de la Comunidad.

- El Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, si esta no cumple las obligaciones constitucionales o legales, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar medidas para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones o para la protección del interés general (art. 155).
- Se destaca que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. También las Comunidades Autónomas pueden actuar como delegados o colaboradores del Estado en la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios estatales (art. 156).
- Los recursos de las Comunidades Autónomas se constituyen por los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras

participaciones; sus propios impuestos, tasas, contribuciones especiales; transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial; los rendimientos de su patrimonio e ingresos de derecho privado; y el producto de las operaciones de crédito.

En forma explícita se prohíbe que las Comunidades Autónomas adopten medidas tributarias sobre bienes por fuera de su territorio o que limiten la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157).

- La Constitución española señala la posibilidad que en los Presupuestos Generales del Estado exista una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y las 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. Y se constituye un Fondo de Compensación dirigido a gastos de inversión, de distribución de los recursos por las Cortes Generales, entre las Comunidades Autónomas y las provincias.



En el estatuto aprobado por las cortes en 1936 se creaba el País Vasco como una región autónoma, formada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, con un parlamento y gobierno propios.

De todo lo anterior se puede concluir que la Constitución Española de 1978 estableció un Estado de tipo regional, o como se denomina en la península, un Estado de las Autonomías, en la medida en que las entidades territoriales principales son las Comunidades Autónomas. Algo semejante a como sucede en el modelo italiano después de la Segunda Guerra Mundial.

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías

Debido a las dificultades que se presentaban para implementar las autonomías territoriales, el Gobierno de la UCD y la oposición del PSOE acordaron convocar una Comisión de Expertos para que formulara recomendaciones sobre el proceso autonómico, la cual estuvo conformada por académicos (y no por políticos de profesión), así: Eduardo García de Enterría, quien la preside, y los profesores Manuel Cosculluela Montaner, Francisco Fernández Rodríguez, Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón y Francisco Sosa Wagner.

La citada Comisión de Expertos rindió su Informe en el mes de mayo de 1981, pudiéndose destacar las principales conclusiones y recomendaciones, así:

Hay que generalizar la creación de Comunidades Autónomas, las de carácter uniprovincial serán la excepción; para el año 1983 deben estar aprobados los Estatutos de autonomía; precisarse un calendario homogéneo de transferencias a todas las Comunidades, las

cuales deben asumir un bloque de competencias; con carácter excepcional será la delegación de competencias de titularidad estatal; todas las Comunidades Autónomas deben contar con Asamblea Legislativa, mediante sistema de elección directa; es importante garantizar la máxima representatividad de las Diputaciones, con períodos limitados en el tiempo, con inviolabilidad de sus parlamentarios; los ejecutivos regionales tienen que ser limitados en número (máximo de diez); en los estatutos debe haber medidas para evitar la burocratización de los servicios, también prever la integración de provincias limítrofes, al igual que permitir la sustitución del sistema de Comisiones mixtas por el de Comisiones sectoriales; y las transferencias se programarán para todas las Comunidades con contenido homogéneo.

Las propuestas del Informe de la Comisión de Expertos permiten darle un impulso significativo al proceso autonómico en España para superar la incertidumbre sobre el modelo del Estado, en especial por la uniformidad en los plazos que deberían cumplirse en la transformación de este, con la

precisión en las competencias de las Comunidades Autónomas y siendo relevante la propuesta del bloque competencial común.

Los pactos autonómicos de 1981

Ante la dimisión de Adolfo Suárez a la Presidencia del Gobierno, en los inicios del año 1981 y luego del frustrado golpe de Estado, también conocido como 23-F, durante la celebración de la votación para elegir al sucesor en el cargo, Leopoldo Calvo Sotelo suscribe un pacto con el jefe de la oposición, Felipe González, cabeza del PSOE, el 31 de julio de 1981, en donde se materializan las conclusiones formuladas por la Comisión de Expertos sobre Autonomías, en los primeros Pactos Autonómicos, destacándose lo siguiente:

- Se concretan acuerdos político-administrativos, económicos y financieros, al igual que un Anteproyecto de Ley de Fondo de Compensación Interterritorial y un Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
- Se formula un nuevo mapa autonómico, debiéndose utili-

zar para ello el procedimiento general del artículo 143 CE y reservando el previsto en el artículo 151 para Cataluña, País Vasco y Galicia, según la Disposición Transitoria Segunda, y el de Andalucía, mientras que Ceuta y Melilla se plantean como Comunidades Autónomas, o con régimen especial de la Carta (Galán Sánchez, 1985). Cantabria y La Rioja podrían ser Comunidades uniprovinciales.

- El proceso de aprobación de Estatutos de Autonomía debía concluir el primero de febrero de 1983.
- Afirmación del respeto obligado al tempus constitucional del proceso autonómico, siendo posible establecer una doble relación de competencias, las directamente asumibles y las que hay que dejar transcurrir cinco años para asumirlas.
- Convocatoria a elecciones el mismo día para las Comunidades Autónomas del artículo 143, siendo la provincia la circunscripción electoral, salvo Canarias y Baleares. Y se excluye como facultad la disolución de las asambleas legislativas por el presidente de la Comunidad.

- Amplias atribuciones de coordinación de las provincias por las Comunidades Autónomas y asunción de competencias provinciales por las Comunidades uniprovinciales.
- Defiende la homogeneidad y la simultaneidad de las transferencias de un mismo bloque de materias, sin perjuicio de que el contenido pueda ser diferente, como concluye el profesor Cosculluela Montaner (1996).
- Con relación al Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico se precisan como disposiciones, que el Gobierno y las Cortes Generales no podrán interferir el libre ejercicio por las Comunidades de sus facultades legislativas o ejecutivas.
- Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas utilicen las expresiones “bases”, “normas básicas”, “legislación básica” u otras semejantes para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a este la determinación de los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación.
- El Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial tiene como objeto corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, para lo cual se dotará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado un porcentaje sobre la base constituida por la inversión pública y, en todo caso, no será inferior al 30 por ciento.

Tabla 2.
Proceso de constitución de las Comunidades Autónomas en España
(Constitución Española de 1978)

Comunidad	Vía utilizada
Andalucía	Artículo 151
Aragón	Artículo 143
Asturias	Artículo 143
Canarias	Artículo 143 y Disposición Adicional 3ª
Cantabria	Artículo 143
Castilla-La Mancha	Artículo 143
Castilla y León	Artículo 143
Cataluña	Artículo 151 y Disposición Transitoria 2ª
Comunidad de Madrid	Artículo 143
Comunitat Valenciana	Artículo 143
Extremadura	Artículo 143
Galicia	Artículo 151 y Disposición Transitoria 2ª
Illes Balears	Artículo 143
La Rioja	Artículo 143
Navarra	Disposiciones Adicional 1ª y Transitoria 4ª
País Vasco	Artículo 151 y Disposición Transitoria 2ª
Región de Murcia	Artículo 143

Conclusiones

Las principales conclusiones que se pueden sacar después de realizar la investigación para el trabajo, son las siguientes:

- El sistema monárquico en España ha sido el predominante, con solo dos excepciones: en la I República (1873-1874), con el Proyecto de Constitución Federal que se organiza alrededor de estados y municipios. Y durante la II República (1931-1939), con municipios, provincias y regiones autónomas, la cual fue sustituida por la dictadura del general Franco (1939-1975).
- La transición política viabiliza las reivindicaciones autonómicas de nacionalidades y comunidades históricas que se concretaron en las llamadas “preautonomías”, primero en Cataluña en 1977, el País Vasco y Galicia en 1978 y, posteriormente, en Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha, utilizándose el mecanismo de decretos-ley. Se exceptuaron

de este proceso: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra.

- Al aprobarse mediante referéndum la Constitución de 1978, se dedica el título VIII a la Organización Territorial, con municipios, provincias y Comunidades Autónomas, las cuales “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.
- Se autoriza a las provincias limítrofes con “características históricas, culturales

Las propuestas del Informe de la Comisión de Expertos permiten darle un impulso significativo al proceso autonómico en España para superar la incertidumbre sobre el modelo del Estado, en especial por la uniformidad en los plazos que deberían cumplirse en la transformación de este, con la precisión en las competencias de las Comunidades Autónomas y siendo relevante la propuesta del bloque competencial común.

y económicas comunes”, lo mismo que a los territorios insulares y las provincias con “entidad regional histórica” a acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas. Al tiempo que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, por motivos de interés nacional, podrán autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma uniprovincial.

- También se definió a nivel constitucional la organización institucional autonómica: Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno, y un presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey.
- Fue coherente con la diversidad regional el haber establecido varias vías de acceso a la autonomía, como son los procedimientos de creación de alcance general: el ordinario del artículo 143 CE y el especial del artículo 151 CE (Andalucía), al igual que los procedimientos particulares para las comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y los procedimientos de alcance excepcional de los territorios forales (Navarra),

la constitución de Comunidades uniprovinciales, de los territorios no integrados en la organización provincial (Gibraltar, Ceuta y Melilla), y la sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales.

- La creación de Comunidades Autónomas ya se cerró, al ser constituidas 17, de las cuales diez son pluriprovinciales (conformadas por dos o más provincias) y siete uniprovinciales: Asturias, Cantabria, Illes Balears, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra.

- Los Estatutos de Autonomía, al tener el carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, siendo aprobados por las Cortes Generales como ley orgánica, simultáneamente forman parte del ordenamiento jurídico español y del ordenamiento jurídico autonómico, pero están subordinados jurídicamente a la Constitución.

- La consolidación del sistema regional fue posible por la convergencia de dos factores: el primero de tipo

La experiencia vivida con el modelo español ha incidido en varios Estados de América Latina. En especial se observa en los debates de la Asamblea Constituyente y en la Constitución Política de 1991 en Colombia, cuya organización territorial consagrada en el título XI gira alrededor de las regiones.

político, por la convocatoria de las elecciones generales del 15 de junio de 1977 y la celebración de los Pactos Autonómicos de 1981 entre el Gobierno y el PSOE, y los de 1992 entre Gobierno, PSOE y PP. Y el segundo, de tipo jurídico, por la expedición de Reales Decretos-ley para dar vida a los “entes preautonómicos” y por la promulgación de la Constitución de 1978 que establece un nuevo mapa territorial.

- El proceso de descentralización ha sido significativo, mientras en 1978 la Admi-

nistración Central gestionaba el 90% del gasto público, por el desarrollo del proceso autonómico ha generado un vaciamiento de aquella, ya que en el 2005 solo gestionaba el 23,5% del gasto público consolidado, mientras las Comunidades Autónomas gestionaban el 35%, las corporaciones locales el 15% y la Seguridad Social el 26,5%. Al tiempo que para el 2011 la Administración Central ejecutó el 17,1% del gasto público con relación al PIB, frente al 17,7% del gasto ejecutado por la Administración autonómica.

- Finalmente, la experiencia vivida con el modelo español ha incidido en varios Estados de América Latina. En especial se observa en los debates de la Asamblea Constituyente y en la Constitución Política de 1991 en Colombia, cuya organización territorial consagrada en el título XI gira alrededor de las regiones (conformadas por dos o más departamentos, aún sin desarrollar), departamentos, provincias (compuestas por dos o más entidades locales, pero no se han implementado), mu-

nicipios, distritos y Entidades Territoriales Indígenas (ETI), las cuales gozan de “autonomía” para la gestión de sus intereses.

Referencias

- Aguado Renedo, C. (1997). Acerca de la naturaleza jurídica de Estatuto de Autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, XVII(49).
- Aja, E. (2006). El Estado Autonomático en España. A los 25 años de Constitución. En M. Carrasco Durán (ed.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*. Madrid: Aranzadi.
- Álvarez Conde, E. (1979). Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico. *Revista de Estudios de la Vida Local*, (202).
- Álvarez Conde, E. (1999). *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II. Madrid: Tecnos.
- Aragón Reyes, M. (2006). La construcción del Estado Autonomático. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55.
- Clavero Arévalo, M. (1983). *Cómo se formó la España de las autonomías. España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Centro de Estudios Constitucionales. (Mayo, 1981). *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno.
- Cosculluela Montaner, L. (1996). Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos. *Revista de Estudios Regionales*, (44).
- Cosculluela Montaner, L. (2012). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas.
- Enériz Olaechea, F.J. (2004). El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española (1873). *Revista Jurídica de Navarra*, (37).
- Fernández Carnicero, C. J. (2003). Los principios del Estado Autonomático. En J. Rodríguez-Arana (Ed.). *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Montecorvo.
- Galán Sánchez, R. M. (1985). Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (15).
- Larrabábal Basáñez, S. (2004). *Derecho público de los territorios forales: de los orígenes a la abolición foral*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Linde Paniagua, E. (1979). Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, (182).
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1981). Provincia-entidad local y Comunidades Autónomas Uniprovinciales. *Revista Estudios de la Vida Local*, (209).
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Editorial Civitas.
- Muñoz Machado, S. (1992). Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos. *Revista de Administración Pública*, (128).
- Oliver Araújo, J. (2004). El régimen electoral de las Islas Baleares. *Cuadernos de Derecho Público*, (22-23).

- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2004). *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Montecorvo.
- Rubiales Torrejón, A. (1979). Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial. *Documentación Administrativa*, (182).
- Ruipérez Alamillo, J. (1987). Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León. *Revista de Estudios Políticos*, (56).
- Ruipérez Alamillo, J. (2001). Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los Estatutos de Autonomía. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (5).
- Salas, J. (1983). Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización. *Revista de Administración Pública*, (100-102).
- Santamaría Pastor, J. A. (1999). *Fundamentos de derecho administrativo, I*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces.
- Sevilla Merino, T. (2008). El Decreto-Ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, (20), 375-393.