

## EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (\*)

Por JOSE MARIA MARTIN OVIEDO

### SUMARIO

1. *Esquema de estudio.*—2. *Creación de las Comunidades Autónomas.*  
2.1. Supuestos territoriales: a) Provincias limítrofes. b) Territorios insulares. c) Provincias. 2.2. Procedimientos: a) Ordinario. b) Especiales.  
c) El caso singular de Navarra.—3. *Organización de las Comunidades Autónomas.* 3.1. Organos necesarios de ciertas Comunidades Autónomas. 3.2. Relaciones entre Comunidades Autónomas. 3.3. Extinción de los órganos provisionales preautonómicos.—4. *Elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía.* 4.1. Procedimiento ordinario. 4.1.1. Supuestos de aplicación. 4.1.2. Elaboración y aprobación. 4.2. Procedimiento especial. 4.2.1. Supuestos de aplicación. 4.2.2. Elaboración y aprobación. 4.3. Procedimiento excepcional. 4.4. La reforma de los Estatutos.—5. *Las competencias de las Comunidades Autónomas.* 5.1. Asunción directa de competencias por las Comunidades Autónomas. 5.1.1. Límites a la asunción de competencias. 5.2. Competencias exclusivas del Estado. 5.2.1. Transferencia y delegación en las Comunidades Autónomas. 5.2.2. Atribución de facultades legislativas. 5.2.3. Leyes estatales «de armonización». 5.3. Las competencias residuales: principio de atribución al Estado.—6. *Control estatal de las Comunidades Autónomas.* 6.1. Controles de legalidad. 6.2. Controles de ejercicio de competencias. 6.3. Coordinación administrativa. 6.4. La «intervención» estatal.—7. *Régimen económico y financiero.* 7.1. Recursos de las Comunidades Autónomas. 7.2. Control estatal

### I. ESQUEMA DE ESTUDIO

Consecuente con el reconocimiento del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran» España (artículo 2), el Capítulo 3.º

(\*) El presente trabajo fue redactado en 1979.

del Título 8.º de la Constitución regula la creación de los entes correspondientes, las *Comunidades Autónomas*; la norma institucional básica por la que se rigen, los *Estatutos de Autonomía*; las *competencias* que aquellas pueden asumir; el *control* de las mismas por los distintos órganos del Estado y, en fin, el *régimen económico y financiero* de dichas Comunidades. Tales temas, que forman el elenco de las cuestiones centrales de nuestro régimen constitucional a propósito de las «autonomías», constituyen los puntos básicos de nuestro estudio, que abordaremos de modo sucesivo.

## 2. CREACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

### 2.1. *Supuestos territoriales*

Por su propio ámbito regional, la creación de una Comunidad Autónoma debe basarse en uno de los siguientes supuestos de índole territorial (artículo 143.1):

a) «*Provincias limítrofes* con características históricas, culturales y económicas comunes.» La única exigencia estricta es aquí la de la contigüidad territorial («provincias limítrofes»), ya que —como bien puede comprenderse— la «comunidad» de características históricas, culturales y económicas se expresa en términos de obvia vaguedad. Adviértase, con todo, que en la práctica no son de prever problemas especiales, toda vez que la configuración de las actuales «preautonomías» respeta tales directrices.

b) «*Territorios insulares*». La no exigencia de la base mínima provincial no impediría aquí la creación de una Comunidad Autónoma estrictamente insular, cuando se da el caso de que nuestras tres provincias insulares están todas ellas constituidas por varios «territorios insulares».

c) «*Provincias con entidad regional histórica*». Se refiere a las Comunidades Autónomas integradas por una sola provincia que, históricamente, hubiese tenido «entidad regional». El supuesto vuelve a recaer en la vaguedad de su alcance y, sobre todo, de su demostración. Si históricamente señala sobre todo a Asturias y Navarra (con las especiales circunstancias de esta última a que después tendré ocasión de referirme), existen hoy en potencia, por la configuración misma que apuntan los regímenes preautonómicos, supuestos más dudosos, como son Murcia y —todavía en mayor medida— Logroño-Rioja y Santander-Cantabria (ver, no obstante, luego la nota 2).

## 2.2. Procedimientos

La creación de toda Comunidad Autónoma consta en rigor de dos fases: una es el acuerdo mismo de su creación, que el texto constitucional denomina «iniciativa del proceso autonómico»; la otra, la elaboración y aprobación del correspondiente Estatuto de Autonomía, con la que, indisolublemente unida a aquella, culmina la creación de la Comunidad. Para lograr una mayor claridad y sistema en la exposición, me referiré ahora tan sólo a la primera de tales fases, por lo que debe tenerse siempre presente que la creación de la Comunidad sólo culmina con la aprobación de su correspondiente Estatuto, de lo que después me ocuparé.

La complejidad y diversidad de los supuestos que la Constitución establece, además de modo disperso, puede ser aliviada a través del siguiente esquema, por supuesto convencional, pero con propósito clarificador:

a) *Ordinario*: La iniciativa consiste en el acuerdo de creación de la Comunidad que deben adoptar, con carácter general, «todas las Diputaciones interesadas o (el) órgano interinsular correspondiente» (Mancomunidades Interinsulares de las provincias Canarias y Consejo Interinsular en las Baleares) y, además, «las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla» (artículo 143.2). Este proceso está limitado en el tiempo de consecución (no más de seis meses «desde el primer acuerdo adoptado», artículo 143.2) y, en su caso, en el de reiteración si no se lograsen los quórum indicados («la iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años», artículo 143.3). También con carácter general, se precisa que las Corporaciones Locales no podrán adoptar tales acuerdos «hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución» (Disposición Transitoria Tercera), lo que —como se sabe—ya ha acaecido.

Este procedimiento ordinario cuenta, con todo, con una excepción que, como se verá, hoy es casi general: si el territorio en cuestión tuviere aprobado «un régimen provisional de autonomía» (y de ahí la generalidad del supuesto), el acuerdo de las Diputaciones o las Mancomunidades Interinsulares podrá sustituirse por el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del respectivo órgano preautonómico superior (Disposición Transitoria Primera).

b) *Especiales*: Son dos, centrados ambos en la sola iniciativa de las Cortes Generales, «mediante ley orgánica (y) por motivos de interés nacional» (artículo 144) (1):

---

(1) Parece haberse omitido en la Constitución el procedimiento de esta iniciativa

— «*Autorizar la constitución* de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia» y no se ajuste a uno de los supuestos indicados en 2.1. (artículo 144 a). Esto significa, en síntesis, que las Cortes pueden aprobar de modo directo e inmediato la creación de Comunidades Autónomas de ámbito provincial o menor: de un lado, en cuanto a una *provincia* que no tuviere «entidad regional histórica» (2); de otro, en cuanto a territorios de ámbito *inferior a la provincia* (3).

— «*Sustituir* la iniciativa de las Corporaciones locales» que hemos expuesto en 2.2. a) (artículo 144 c). Esta facultad reviste extraordinaria importancia y, en teoría al menos, singular gravedad, puesto que permite a las Cortes suplantar y hasta enfrentarse con una teórica oposición de aquellas Corporaciones a la creación de una determinada Comunidad Autónoma.

Al hilo de este último procedimiento puede ponerse el previsto con carácter singular para las ciudades de *Ceuta* y *Melilla*, que requiere, sucesivamente, la iniciativa del *acuerdo* de sus respectivos Ayuntamientos con el quórum especial de la mayoría absoluta, y además la *autorización* por ley orgánica de las Cortes Generales (Disposición Transitoria Quinta).

c) *El caso singular de Navarra*: Todavía ha de añadirse éste, como situación especial, dentro del complejo esquema que venimos exponiendo a propósito de la creación de Comunidades Autónomas. Repárese, ante todo, en dos hechos de la mayor importancia: Navarra no ha solicitado ni tiene hoy reconocido régimen preautonómico; de otra parte, lo que la Constitución regula con carácter singular no es la creación de una Comunidad Autónoma en su ámbito, para lo que podría quedar encajada en el supuesto c) del apartado 2.1. anterior, sino el evento —por lo demás ya previsto— de su incorporación al «régimen autonómico *vasco*». Ante tal evento, se asigna la competencia del acuerdo de «iniciativa» al «órgano foral competente» (4) por

---

que, al ser de las Cortes, supone la intervención sucesiva del Congreso y del Senado. En efecto, no menciona este supuesto el artículo 74.2, por lo que, analógicamente, debería seguirse el procedimiento que allí se marca a propósito de los artículos 145.2 y 158.2.

(2) Junto a otros teóricamente posibles, tales podrían ser los casos, antes aludidos, de Logroño y Santander.

(3) El precepto se construyó ante una eventual solución del tema de Gibraltar (véase, no obstante, lo que luego se dice en 4.3) pero, evidentemente, puede cubrir otros muchos supuestos, alguno ya insinuado (Madrid-capital). Como en estos casos se produciría una «alteración de los límites provinciales», recuérdese que, para ello, el artículo 141.1 exige también la ley orgánica.

(4) Tal órgano es el Parlamento Foral, constituido por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, como precisa el artículo 3.1 del mismo y al amparo de lo previsto por el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero.

mayoría de sus miembros y se exige la subsiguiente ratificación *por referéndum* «aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos», no pudiendo reiterarse el acuerdo que no prospere antes de cinco años y, además, «en distinto período del mandato» de aquel «órgano foral» (Disposición Transitoria Cuarta).

### 3. ORGANIZACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Si bien la organización concreta de cada Comunidad Autónoma queda deferida, en un amplio margen de lógica libertad, a lo que dispongan los respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 147.2 c), conviene dejar aquí constancia de algunas exigencias o límites básicos que la Constitución a este respecto establece.

#### 3.1. *Organos necesarios de ciertas Comunidades Autónomas*

En los supuestos a que me refiero en el apartado 4.2.1. siguiente, «la organización institucional autonómica se basará en» (artículo 152.1):

— «Una *Asamblea Legislativa*, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio»;

— «Un *Consejo de Gobierno* con funciones ejecutivas y administrativas», cuyos miembros «serán políticamente responsables ante la Asamblea»;

— «Un *Presidente*, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella» y que también será políticamente responsable ante la Asamblea; y, en fin,

— «Un *Tribunal Superior de Justicia*, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo (5) (que) culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»...

#### 3.2. *Relaciones entre Comunidades Autónomas*

Se prohíbe de modo expreso y terminante «la *federación* de Comunidades Autónomas» (artículo 145.1), pero se autorizan *convenios* con dos modalidades sustanciales (artículo 145.2):

---

(5) Que la tiene «en toda España» y «es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales» (artículo 123.1).

— Los que se refieran a «la gestión y prestación de *servicios propios*» de cada Comunidad pueden preverse en los correspondientes *Estatutos de Autonomía*, que, además y en tal caso, preverán la «correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

— «En los *demás supuestos*, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la *autorización* de las Cortes Generales», por el procedimiento que señala el artículo 74.2.

### 3.3. *Extinción de los órganos provisionales preautonómicos*

La Disposición Transitoria Séptima la establece en cualquiera de los tres siguientes supuestos:

a) «Una vez *constituidos* los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución». (Pase al régimen de Comunidad Autónoma).

b) «En el supuesto de que la *iniciativa* del proceso autonómico *no llegara a prosperar*» según lo indicado en el apartado 2.2 a) anterior. (Vuelta al régimen provincial ordinario.)

c) «Si el organismo *no hubiere*» adoptado el acuerdo que hemos expuesto en ese mismo apartado (y al que se refiere la Disposición Transitoria Primera) «en el plazo de tres años». (Con la misma vuelta al régimen provincial ordinario.)

## 4. ELABORACION Y APROBACION DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Como indicamos al comienzo del apartado 2.2, la creación de toda Comunidad Autónoma consta, en rigor, de una fase de iniciativa (la expuesta, en sus diversas modalidades, en dicho apartado) y de una fase consistente en la elaboración y aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía. Nos corresponde ahora exponer esta segunda, cuya inseparable unión con la primera fase indicada explica por de pronto la diversidad de procedimientos que, por otro lado, tampoco se corresponde plenamente con los distinguidos a propósito de aquella primera fase.

### 4.1. *Procedimiento ordinario*

#### 4.1.1. *Supuestos de aplicación*

La cuestión previa que se plantea versa sobre los supuestos de creación de Comunidades Autónomas a que se refiere: la asimetría, que acabamos de

apuntar, entre una y otra regulaciones plantea la duda, al menos en algunos supuestos excepcionales. Por de pronto, cabe decir que este procedimiento queda excluido en los supuestos a que claramente se refieren los otros dos procedimientos siguientes (apartados 4.2 y 4.3). También cabe afirmar que será el que corresponda cuando, no dándose esos indicados supuestos, se haya seguido el procedimiento que hemos también calificado de «ordinario» al crearse la Comunidad Autónoma (apartado 2.2 a). Queda, pues, por dilucidar si este procedimiento se seguiría en los dos supuestos excepcionales de las Cortes (apartado 2.2 b). En mi criterio, así sucedería claramente en el segundo de tales supuestos (donde las Cortes limitan su intervención a «sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales»), mientras que en el primero (creación de Comunidades de ámbito no superior a la provincia, etc... —véase—) parece que lo procedente es que sean las propias Cortes las que elaboren y aprueben el Estatuto, conforme expondremos en 4.3.

#### 4.1.2. *Elaboración y aprobación*

La elaboración del Estatuto de Autonomía se asigna a «una *asamblea*, compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular (6), de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas» (artículo 146).

Aprobado el proyecto de Estatuto por esta «asamblea» (7), «será elevado a las Cortes Generales, para su *tramitación como ley*» (artículo citado). Por tanto, sometido a los trámites internos que para los proyectos de ley establecen los artículos 89 y 90 de la Constitución y desarrollan —o han de desarrollar, más bien, adaptándose a aquellos— los Reglamentos internos de cada una de las Cámaras, si bien teniendo muy presente que, por tratarse de una *ley orgánica* en todo caso (artículo 81.1), se exigirá el procedimiento especial de aprobación final por *mayoría absoluta* en el Congreso que establece el artículo 81.2.

#### 4.2. *Procedimiento especial*

##### 4.2.1. *Supuestos de aplicación*

Este procedimiento será de aplicación a dos clases de territorios que decidan la creación de Comunidades Autónomas:

---

(6) Mancomunidades Interinsulares en Canarias o Consejo Interinsular de las Baleares.

(7) No se exigen quórum ni se dictan normas de procedimiento, por lo que parece que, básicamente, habrá de estarse al régimen ordinario de mayorías simples.

— «Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía» (Disposición Transitoria Segunda); esto es, *Cataluña, el País Vasco y Galicia*.

— *Los demás* cuando la «iniciativa del proceso autonómico» se adopte por el procedimiento ordinario que expusimos en 2.2. a), pero con el quórum municipal elevado a «las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias» afectadas y ratificados esos acuerdos «mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia»; y todo ello, además, en un plazo máximo de *seis meses*, «desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas» (artículos 151.1 y 143.2, al que se remite aquél) (8).

Este procedimiento especial no lo es sólo por los supuestos que acaban de indicarse, sino —todavía de modo más principal— por el *alcance* que a los Estatutos de Autonomía pueda darse en cuanto a las *competencias* que asuman desde un principio las respectivas Comunidades Autónomas: a ello me referiré de modo más extenso en el apartado 5.1.

#### 4.2.2. *Elaboración y aprobación*

Esquematisando el complejo mecanismo que la Constitución establece (artículo 151.2 y 3), diremos que aquel se desarrolla así:

— «El Gobierno (9) 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».

— Así aprobado, el proyecto «se remitirá a la *Comisión Constitucional del Congreso*, la cual, dentro del plazo de *dos meses* (10), lo examinará con el concurso y asistencia de una *delegación* de la Asamblea proponente para determinar *de común acuerdo* su formulación definitiva».

(8) Es importante observar todavía que, siempre para estos demás territorios, el procedimiento no será utilizable hasta tanto una *ley orgánica* regule el referéndum citado (art. 151.1).

(9) En los casos, antes expuestos, de Cataluña, el País Vasco y Galicia no es el Gobierno, sino el «órgano colegiado preautonómico» quien convoca (Disposición Transitoria Segunda).

(10) Ese plazo de dos meses, caso de que se remitieran a dicha Comisión varios proyectos de Estatuto (como así sucede hoy, ya que, con escasa diferencia, entraron en el Congreso, por este orden, los proyectos vasco y catalán), «empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido» (Disposición Transitoria Sexta).



En este punto se abren dos alternativas:

— «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» y si se aprueba en cada provincia (11) «por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las *Cortes Generales*. Los Plenos de *ambas Cámaras* decidirán sobre el texto mediante un *voto de ratificación*» (12) y «el Rey lo sancionará y lo promulgará como *ley*».

— «De no alcanzarse el acuerdo..., el proyecto de Estatuto será tramitado como *proyecto de ley* (13) ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a *referéndum*» en iguales términos a los citados (10) y, una vez aprobado así, se promulgará, previa sanción real, como *ley*.

#### 4.3. *Procedimiento excepcional*

«Las *Cortes Generales*, mediante *ley orgánica*, podrán, por motivos de interés nacional... *autorizar* o *acordar*, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial» (artículo 144 b).

La excepcionalidad del procedimiento resulta tanto del sujeto (las Cortes Generales), como de la causa de su utilización (el «interés nacional»). De hecho, obsérvese que hoy no es aplicable a ninguna parte del territorio nacional, puesto que todo él se integra en provincias (14). Pero como la Constitución no contiene hoy tal exigencia, cabría pensar la aplicación de este procedimiento a zonas del territorio nacional que, previamente y por ley orgánica (artículo 141.1), fueran extraídas, por así decirlo, de la correspondiente circunscripción provincial, aunque —insisto— estos supuestos presentan, hoy por hoy, un carácter más bien teórico (15).

---

(11) Si en una o varias provincias del referéndum no resultase la aprobación del proyecto de Estatuto, la Comunidad Autónoma podrá constituirse «entre las restantes», aunque «en la forma que establezca la ley orgánica» a que hemos aludido en la nota 8.

(12) Como los Estatutos de Autonomía constituyen siempre «leyes orgánicas» (art. 81.1), ese voto de ratificación que, sin duda, habrá de reglamentarse, exigirá por parte del Congreso la mayoría absoluta (art. 81.2).

(13) *Orgánica* siempre, con la prevención del quórum indicada en la nota anterior.

(14) De ahí que esta previsión se haya establecido como una eventual solución al tema de Gibraltar (véase también la nota 3).

(15) De ahí su asimilación a los supuestos expuestos en 2.2, b). (Véase lo dicho sobre éstos en 4.1.1 *in fine*).

#### 4.4. *La reforma de los Estatutos*

Dos preceptos aluden a ella. Según el artículo 147.3, «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Conforme al artículo 152.2, «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

Por de pronto, hay que afirmar que este tema, defectuosa y forzosamente abordado en la Constitución, presenta bastantes más dudas de las que a primera vista cupiera pensar y ello, por supuesto, con una repercusión política mayor de la en un primer instante pensable.

Comenzando por lo que de común tienen los preceptos citados, resulta obvio que todo Estatuto *debe contener* en su propio texto los procedimientos de reforma. Pero la Constitución no expresa cuáles sean éstos, ni fija trámites mínimos preceptivos, salvo la exigencia general de la ley orgánica (artículo 81.2). Sin embargo, al tratarse de una especie cierta de *contrarius actus*, hay que pensar que deben regir, como mínimo, los mismos trámites que para su elaboración. Esto es obvio si nos atenemos al que antes hemos calificado como procedimiento «excepcional» (apartado 4.3), materializado en una *ley orgánica*, cuya exigencia refuerzan en cuanto a la reforma los artículos 81.2 y 147.3. Pero ya no es tan evidente en el procedimiento «ordinario», ni, aún mucho menos, en el que hemos llamado «especial». En cuanto al «ordinario» (expuesto en 4.1) no aparece explícito en la Constitución que haya de intervenir en la reforma la «asamblea» a que se refiere el artículo 146, aunque, de hecho, la simplicidad de todo este procedimiento ordinario (aprobación por la asamblea más tramitación como proyecto de ley) parece abonar la idea de que estos mismos requisitos deben cumplirse en el caso de la reforma. Pero en los supuestos del procedimiento «especial» (expuesto en 4.2) aparecen trámites exigibles en la elaboración, unos de imposible cumplimiento en el momento de la reforma (16); otros de, al menos, dudosa exigencia en tal reforma. El más dudoso es, sin duda, la elaboración de la reforma por los propios diputados y senadores: si la Comunidad Autónoma constituida por este procedimiento debe tener (véase lo dicho en 3.1) una Asamblea legislativa, parece claro que corresponderá a ésta la aprobación inicial de la

---

(16) En concreto, la convocatoria por el órgano preautonómico a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda, que habrá desaparecido, según establece la Disposición Transitoria Séptima, a).

reforma. El resto de los trámites de aprobación (Comisión Constitucional del Congreso-referéndum-ley orgánica) resultan de más clara exigencia en la reforma, si bien todavía habrá que hacer algunas precisiones sobre la otra cuestión general a que paso a referirme.

Esa otra cuestión se plantea a propósito de la relación que exista o no entre los dos preceptos al principio citados a propósito de la reforma de los Estatutos. En otras palabras, ¿son éstos acumulativos o se refieren a Estatutos tramitados por distintos procedimientos? Así planteada, la cuestión podría merecer una respuesta favorable a la segunda de tales alternativas. Es obvio, desde luego, que los Estatutos elaborados por el procedimiento ordinario (4.1) sólo pueden reformarse por ley orgánica: la exigencia perentoria del artículo 147.3 («*en todo caso*») y su colocación inmediatamente posterior al artículo que regula aquella elaboración no dejan lugar a dudas. Pero, también por su propia colocación, la exclusiva exigencia del referéndum (artículo 152.2) en el caso de modificación de los Estatutos elaborados conforme al artículo 151 (procedimiento especial: 4.2) parecería excluir o, al menos, no obligar la aprobación por ley orgánica. Y, ciertamente, en la intención y hasta en la lógica interna de este procedimiento especial parece encontrarse tal idea, pero que, sin embargo, no es aceptable ante la determinación taxativa del artículo 81: los Estatutos de Autonomía son siempre *leyes orgánicas* y como tales han de aprobarse y modificarse (17).

Y aún cabría plantear otra cuestión de clara importancia a propósito de la reforma de los Estatutos elaborados por el tan repetido procedimiento «especial». Me refiero a la necesaria intervención del peculiar procedimiento de «acuerdo» de la Comisión Constitucional del Congreso, claramente establecido para la elaboración (artículo 151.2, 2.º y 3.º). En favor de la subsistencia de ese trámite en el caso de reforma sólo cabría invocar la ya referida similitud lógica entre los procedimientos de elaboración y de reforma, pero pienso que, a la vista de la redacción taxativa del artículo 152.2, cabría defender, sin que aquí además nos enfrentemos con otra norma constitucional, que, aprobada directamente la reforma por referéndum, pasaría a las Cortes

---

(17) Que todo esto está mal regulado y el argumento de fuerza del artículo 81, que no puede ignorarse, desnaturaliza en cierto modo la intención de establecer un procedimiento en cierto modo privilegiado para estos Estatutos, creo que resulta claro después de todo lo dicho. El «voto de ratificación» a que se refiere el artículo 151.2.4.º, era el vehículo del tal «privilegio», pero sobre él cae ya en la misma elaboración del Estatuto la exigencia mínima de la mayoría absoluta del Congreso (como indicamos en la nota 12) y, por lo mismo, la conexión objetiva de los preceptos obliga ahora a la conclusión que en cuanto a la reforma acaba de establecerse.

para su tramitación ordinaria y aprobación, desde luego, como ley orgánica (18).

## 5. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tema tan fundamental como éste —verdadera sustancia de un régimen de autonomía real— ha recibido de nuestra Constitución, triste es confesarlo, una de las más complejas a la par que imperfectas regulaciones que imaginarse pueda, pero que, sin extendernos en otras consideraciones de finalidad puramente teórica, pasaré a exponer buscando la mayor claridad posible y tratando de resolver, en el esfuerzo por lograr un necesario sistema coherente, las muchas antinomias que los preceptos ofrecen.

El eje del ejercicio de competencias por las Comunidades estriba en que cada una de éstas, *en sus Estatutos* (artículo 147.2 d), deciden las que desean asumir. Esta afirmación tiene que ser inmediatamente matizada. En primer término, por restricción, ya que tal asunción se refiere tan solo, obviamente, a competencias que la Constitución «ofrece», por así decirlo, a tales Comunidades. Pero, en segundo término —y es aquí donde nuestro régimen autónómico cobra singularidades insospechadas—, la afirmación precedente hay que matizarla, en cierto modo, por ampliación, ya que las propias competencias que se reservan en exclusiva al Estado pueden ser transferidas o delegadas a las Comunidades. Todo ello, en fin, se cierra con un juego que, por lo indicado, resulta altamente peculiar y confuso, acerca de la distribución residual de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre estas ideas, que necesariamente deben ser ahora explicitadas, cabe montar un cierto esquema de comprensión del tema que nos ocupa.

### 5.1. *Asunción directa de competencias por las Comunidades Autónomas*

Esta asunción se efectúa formalmente inscribiendo su ejercicio por la Comunidad Autónoma de que se trate en sus respectivos *Estatutos de Autonomía*, cuyos procedimientos de elaboración, aprobación y, en su caso, también aquí, reforma, ya han quedado expuestos.

El gradualismo que inspira toda la regulación de este tema tiene aquí otro reflejo: mientras que ciertas competencias (19) pueden ser asumidas,

(18) Esta importante duda, como otras que suscita el tema, deberán ser abordadas en la ley orgánica que, con carácter general, se prevé (art. 151.1) para los referendos de aprobación de Estatutos.

(19) En concreto, las referentes a las veintidós materias que enumera el artículo 148.1 que, por su largo contenido, no transcribo.

siempre por medio de sus Estatutos, por cualquier Comunidad Autónoma y en todo momento, otras, a las que de inmediato me referiré, solo pueden ser asumidas:

— por cualquier Comunidad Autónoma, pero una vez «transcurridos cinco años» y, por consiguiente, «mediante la reforma de sus Estatutos» (artículo 148.2);

— por cualquier Comunidad Autónoma, sin plazo previo, pero cuya iniciativa autonómica se haya acordado por los quórum reforzados indicados en 4.2.1 (supuesto segundo) (artículo 151.1), y

— por Cataluña, el País Vasco y Galicia, también sin plazo previo, según el procedimiento expuesto en 4.2.1 (supuesto primero) (Disposición Transitoria Segunda).

### 5.1.1. Límites a la asunción de competencias

Si, como acabo de indicar, la asunción de competencias por cualquier Comunidad Autónoma y en todo momento se atiene una lista exhaustiva, que opera como límite positivo máximo (artículo 148.1), la asunción de las restantes en los supuestos que acabo de indicar carece de lista y sólo dispone de un límite negativo: aquellas competencias que, como en seguida veremos, se consideran *exclusivas del Estado*: de ahí que se diga que tal asunción sucesiva o extensiva de competencias podrá hacerse «dentro del marco establecido en el artículo 149» (que es el que declara las competencias exclusivas del Estado) (artículo 148.2) (20).

### 5.2. Competencias exclusivas del Estado

Estas se contienen en la larga tabla (32 puntos, de muy distinto alcance) que contiene el artículo 149.1 y, para el caso concreto de la cultura, en el artículo 149.2.

En primer término, hay que hacer notar que en diversas de las materias contenidas en la tabla se reconocen, sin embargo, aspectos o parcelas directamente asumibles por las Comunidades Autónomas (21), con lo que tales aspectos deben añadirse a la lista recordada en el apartado anterior que contiene el artículo 148 (22).

---

(20) Un caso disperso —mal colocado sistemáticamente— de competencia asumible bajo esos supuestos es el que se contiene en el artículo 152.3. También se regulan aparte las financieras, que por mi parte expondré asimismo en un momento posterior.

(21) En concreto, los números 6, 7, 8, 17, 18, 19, 23, 27, 28 y 29 de dicho artículo 149.1.

(22) Más en concreto, pienso que en los supuestos del número 2 de este artículo

### 5.2.1. *Transferencia y delegación en las Comunidades Autónomas*

Según ya quedó apuntado, las competencias exclusivas del Estado pueden, con todo, ser *transferidas* o *delegadas* por aquél a una Comunidad Autónoma. Así lo declara el importante artículo 150.2, que exige que la transferencia o delegación se hagan «mediante ley orgánica» y, con todo, sienta la vaga limitación de que se trate de materias «que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación».

Esta transferencia o delegación —que constituyen técnicas formalmente distintas, aunque el resultado sea el mismo— no es, pues, una facultad de la Comunidad Autónoma, sino unilateral y exclusiva del Estado; por ello aparece claro que su vehículo no son los Estatutos de Autonomía que aquéllas aprueben, sino leyes orgánicas *ad hoc* del Estado (23).

En cuanto al alcance de tales transferencias y delegaciones (que es lo que se conoce ya como la polémica sobre el «techo» constitucional), el artículo 150.2 —como acabo de citar— lo reduce a todas aquellas materias «que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de ello». Resulta evidente la indeterminación del precepto. Pero, en primer término, hay que dejar sentado lo que parece más claro: quien aprecia esa «naturalidad» o adecuación no es la Comunidad Autónoma, sino el Estado al aprobar, como hemos dicho por ley orgánica, la transferencia o delegación correspondiente. Con todo, tampoco puede ser la voluntad omnímoda del legislador ordinario la que decida de modo inapelable esa adecuación; es ahí, justamente, donde radica la cuestión de si la Constitución marca o no límites («techo») a esas transferencias y delegaciones. El de la «propia naturaleza» es en exceso vago y susceptible de discusión, pero personalmente estimo que no existe otro, por lo que, inevitablemente, la posibilidad constitucional de cada transferencia o delegación queda al arbitrio del legislador ordinario y, sólo excepcionalmente y á instancia de parte (artículo 162.1 a), al juicio del Tribunal Constitucional (24).

---

(es decir, competencias asumibles bajo uno de los tres supuestos distinguidos en 5.1), ya que entiendo que la lista del número 1 es exhaustiva.

(23) En el mismo sentido y con todo lujo de argumentos, para con ello rechazar la articulación que en este punto hacen los ya elaborados proyectos de Estatutos vasco y catalán: E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «El techo constitucional de las autonomías territoriales», en el diario *El País*, 7 y 8 de marzo de 1979.

(24) En el trabajo citado en la nota anterior García de Enterría apunta otras dos interpretaciones de ese «techo constitucional» que, reconociendo su solidez creciente, acaba por superar: las transferencias o delegaciones: 1) sólo versarían sobre las competencias residuales del artículo 149.3, y 2) versarían sobre la lista del artículo 149.1 en aquellos supuestos en que se prevé expresamente algún tipo de participación de la

### 5.2.2. *Atribución de facultades legislativas*

La transferencia o delegación de funciones por el Estado en las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas o propias de aquél recibe además un tratamiento especial en el caso de que la atribución verse sobre la facultad de «dictar... normas legislativas» (artículo 150.1). Según este precepto, «las Cortes Generales (25), *en materia de competencia estatal* (26), podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas *en el marco* de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal»: «en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas».

Es claro, pues, que para que las Cortes acuerden tal atribución, debe existir una previa ley (ordinaria u orgánica, según corresponda por la materia) que fije esos «principios, bases y directrices» en la correspondiente materia; o bien entiendo que puede ser esta misma ley la que contenga el acuerdo de atribución de las propias Cortes.

### 5.2.3. *Leyes estatales «de armonización»*

Como reverso de la figura anterior, se faculta de modo expreso al Estado para «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para *armonizar* las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, *aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas*, cuando así lo exija el interés general», correspondiendo «a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad» (artículo 150.3).

### 5.3. *Las competencias residuales: principio de atribución del Estado*

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución (27) podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de Comunidad Autónoma (las que yo enumero en la nota 21, más otros preceptos dispersos: artículos 131, 133, 156 y 157). Finalmente, el autor piensa que esas transferencias y delegaciones pueden incluso comprender las restantes materias enumeradas en el artículo 149.1.

(25) No se exige aquí la ley orgánica, sino que basta, a mi juicio, la ordinaria y hasta podría concebirse el *acuerdo formal*, sin contenido normativo, de ambas Cámaras por la vía que marca el artículo 74.2 (que, por cierto, olvida también recoger este supuesto).

(26) Que son tanto las exclusivas del artículo 149.1 como las residuales del artículo 149.3, a que en seguida me referiré.

(27) Fundamental, aunque no únicamente, la lista del artículo 149.1.

sus respectivos *Estatutos* (28). La competencia sobre las materias (29) que no se hayan *asumido* por los Estatutos de Autonomía *corresponderá al Estado* (artículo 149.3, principio).

## 6. CONTROL ESTATAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Sin perjuicio de los controles internos necesarios (30) o que voluntariamente establezca cada Estatuto de Autonomía, la Constitución prevé toda una serie de controles de los órganos del Estado en cuanto a las diversas actividades o funcionamiento general de las Comunidades Autónomas. Véamoslos.

### 6.1. *Controles de legalidad*

— «El relativo a la *constitucionalidad* de sus disposiciones normativas *con fuerza de ley*: «por el *Tribunal Constitucional*» (artículo 153, a).

— «El de la administración autónoma (31) y sus *normas reglamentarias*»: «por la jurisdicción contencioso-administrativa» (artículo 153, c).

— El de las *normas legislativas* en desarrollo de una ley-marco (expuesto en 5.2.2): por «los *Tribunales*» y también por las *Cortes*, según la «modalidad» que a este último efecto establezca la correspondiente ley-marco (artículo 150.1) (32).

### 6.2. *Controles de ejercicio de competencias*

El control sobre el ejercicio de las competencias del Estado transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas (expuestas en 5.2.1) se atribuye al *Gobierno*, previo dictamen del Consejo de Estado (artículos 153, b) y 150.2).

---

(28) Que en la práctica es lo mismo que, como vimos en 5.1.1., establece el artículo 148.2.

(29) Lista del artículo 148.1 y sistema a que se refiere la nota anterior.

(30) Para ciertos estatutos, los que exige el artículo 152.1 (expuesto en 3.1.).

(31) La expresión no es feliz: ¿alude a la legalidad de su propia organización y funcionamiento? Así me lo parece.

(32) No me parece coherente atribuir a las Cortes facultades de control sobre sus propias delegaciones legislativas y, aún más, en supuesta simultaneidad con «los *Tribunales*». Pero esto también lo prevé, aunque con menor rigor, el artículo 82.6 para las delegaciones al *Gobierno*.



### 6.3. *Coordinación administrativa*

No como instrumento de control, sino a fin de *coordinar*, «cuando proceda», el funcionamiento de la Administración del Estado (a la que, en todo caso, dirige) «en el territorio de la Comunidad Autónoma» correspondiente, se establece la figura del «Delegado del Gobierno» (artículo 154); figura que, sin duda, exigirá su más exacta definición en un posterior desarrollo legislativo.

### 6.4. *La «intervención» estatal*

Como cláusula típica de salvaguardia, la Constitución dispone que «si una Comunidad Autónoma *no cumpliere las obligaciones* que la Constitución u otras leyes le impongan, o *actuar* de forma que *atente gravemente al interés general de España*, el *Gobierno*, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, *con la aprobación* por mayoría absoluta del *Senado*, podrá adoptar las *medidas necesarias* para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». «Para la ejecución de las medidas previstas... el Gobierno podrá dar *instrucciones* (= órdenes) a todas las autoridades (= órganos) de las Comunidades Autónomas» (artículo 155).

## 7. REGIMEN ECONOMICO Y FINANCIERO

La «*autonomía financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias» queda reconocida a las Comunidades Autónomas en la Constitución, aunque enmarcada en «los principios de *coordinación* con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles» (artículo 156.1) (33).

### 7.1. *Recursos de las Comunidades Autónomas*

- Los distingue y enumera así, con carácter exhaustivo, el artículo 157.1:
- «*Impuestos cedidos* total o parcialmente por el Estado».
  - «*Recargos sobre impuestos estatales*».
  - «*Otras participaciones en los ingresos del Estado*».

---

(33) La solidaridad entre todas las regiones de España se declara con carácter general en el artículo 2.º y se concreta a nivel más operativo, aunque sin rebasar el ámbito conceptual, en el artículo 138. Su mayor concreción a nivel constitucional la representa el Fondo de Compensación que crea el artículo 158.2, a que en seguida aludiré.

— «*Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*». A tal efecto, «las Comunidades Autónomas... podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes» (artículo 133.2). Esta facultad que, como cualquier otra que ejerzan las Comunidades Autónomas, no podrá «implicar, en ningún caso, privilegios económicos» (artículo 138.2), está territorialmente limitada, de modo que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (artículo 157.2) (34).

— «*Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial*». Este se constituirá «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» (35), se destinará a «gastos de inversión» y sus «recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (art. 158.2) (36).

— «*Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado*», hechas «en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido (las Comunidades Autónomas) y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (artículo 158.1).

— «*Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado*».

— «*Producto de las operaciones de crédito*».

Se prevé la mera posibilidad de que una ley orgánica regule «el ejercicio de las competencias financieras enumeradas», así como «las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado» (artículo 157.3) (37).

## 7.2. Control estatal

«El económico y (el) *presupuestario*» se encomienda al *Tribunal de Cuentas* (artículo 153, d).

(34) El principio de la «libre circulación» de personas y bienes, que es capital en el sistema económico-político de la Comunidad Económica Europea (art. 3.º del Tratado de Roma), se sienta con carácter general en el artículo 139.2.

(35) Véase nota 33.

(36) El artículo 74.2 prevé el procedimiento para el debido acuerdo de las dos Cámaras que integran las Cortes.

(37) Una de éstas se recoge en el artículo 156.2: «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.»