

TEMA 2

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (II): LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

1. INTRODUCCIÓN

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

2.2. PRINCIPIOS GENERALES

- 2.2.1. Principio de autonomía
- 2.2.2. Principio de participación democrática
- 2.2.3. Principio de autosuficiencia financiera
- 2.2.4. Principio de solidaridad
- 2.2.5. Principio de inexistencia de privilegios por razón del territorio

2.3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

- 2.3.1. El régimen local español
- 2.3.2. Principios constitucionales
- 2.3.3. Regulación jurídica
- 2.3.4. Tipos de Entidades Locales

2.4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- 2.4.1. Introducción
- 2.4.2. Principios de constitución
- 2.4.3. Procedimientos de constitución
- 2.4.4. Organización
- 2.4.5. Competencias
- 2.4.6. El control de las Comunidades Autónomas
- 2.4.7. Recursos económicos
- 2.4.8. El mapa autonómico
- 2.4.9. Los Estatutos de Autonomía

1. INTRODUCCIÓN

La organización territorial del Estado, constituyó uno de los principales problemas con los que se enfrentó el constituyente de 1978. La ordenación del territorio realizada por la Constitución, fue la consecuencia del proyecto de crear un Estado democrático, que recogiera la realidad plural, no solo ideológica, sino también territorial, en la que se asienta.

El reconocimiento del hecho nacional, y de las peculiaridades que le dan forma, supuso la quiebra de una de las ideas defendidas con más ahínco por el régimen totalitario anterior. Este reconocimiento no podía ser únicamente formal sino que debía materializarse, mediante una fórmula que, suficientemente consensuada, diera satisfacción a los distintos intereses en juego. Rechazado el modelo federal, por las connotaciones disgregadoras que traía en aquel momento, y el modelo regional, por insuficiente, se optó por un modelo autonómico, en la actualidad vigente.

La Constitución recoge los principios informadores del modelo autonómico. El punto de partida es «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», junto con el reconocimiento y garantía del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2 CE). Este reconocimiento se reitera en el precepto que encabeza el Título VIII («De la organización territorial del Estado»).

Establece el artículo 137 que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Esto es, se definen las Comunidades Autónomas como entes territoriales: el territorio constituye un elemento esencial, que opera como límite de las competencias y facultades asumidas a través de los Estatutos de Autonomía.

El Estado español se caracteriza, por tanto, por ser un Estado unitario y descentralizado. Ambas calificaciones se encuentran perfectamente distinguidas en el artículo 2 de la Constitución.. Ahora bien, ese Estado descentralizado, o más comúnmente, ese Estado de autonomías, se institucionaliza a lo largo del articulado del Título VIII de la Constitución, que bajo el epígrafe «De la Organización territorial del Estado» dedica veintidós artículos (del 137 al 158) al análisis de la división territorial del Estado. Dicho Título aparece dividido en tres capítulos, a saber: Capítulo I «De los principios generales», Capítulo II «De la Administración Local» y Capítulo III «De las Comunidades Autónomas».

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. Consideraciones generales

El artículo 137 del texto constitucional establece que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Por lo tanto, este precepto nos da a entender que de la misma forma como los entes locales están constituidos (cincuenta provincias y más de ocho mil municipios), las Comunidades Autónomas tendrán que constituirse, es decir, que deberán ser objeto de un proceso abierto para su formación.

Un primer grupo de Comunidades Autónomas lo constituyen las denominadas históricas, es decir, aquellas que, como dice la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, tuvieron en el pasado un Estatuto de Autonomía que fuese plebiscitado afirmativamente por la población de la respectiva comunidad autónoma.

Un segundo grupo lo constituirán aquellas comunidades que sin tales antecedentes, mediante el proceso a que nos referiremos en otra pregunta del tema, han manifestado su voluntad de formar una comunidad autónoma.

Por tanto, en este proceso abierto de creación de Comunidades Autónomas, debemos distinguir los regímenes preautonómicos: vasco, catalán y gallego y los regímenes postconstitucionales. Los primeros accedieron a la autonomía a través del sistema abreviado recogido en la Disposición Transitoria Segunda a la que hemos hecho referencia y los segundos, por medio de dos procedimientos, que denominamos vía común y vía especial, que serán objeto de comentario en otra parte de nuestro tema.

Junto a las Comunidades Autónomas el Estado se compone de otros entes territoriales necesarios: municipios, provincias e islas que gozarán, también, de autonomía para el cumplimiento de sus respectivos intereses. La autonomía les viene atribuida y garantizada por la Constitución, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y se traduce en el ejercicio de las potestades previstas la Ley Básica de Régimen Local; es una autonomía de carácter administrativo que le faculta para cumplir los intereses propios que le vienen atribuidos por las leyes. En el caso de los municipios, en su condición de entidades locales básicas, sus intereses no serán otros que aquellos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En el caso de las provincias, al estar determinada por una pluralidad de municipios que la constituyen, sus intereses se orientan a asegurar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y a participar en la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas.

Como ha señalado la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de julio de 1981, nuestro texto constitucional persigue una distribución vertical del poder entre entidades de distinto nivel, que son: el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas caracterizadas por una autonomía política y los entes locales dotados de una autonomía administrativa.

2.2. Principios Generales

Teniendo en cuenta que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, provincias y municipios, nuestra Constitución sienta una serie de principios que caracterizan esa división territorial, entre los cuales podemos destacar:

2.2.1. Principio de autonomía

De acuerdo con el citado artículo 137 deberá admitirse diferentes niveles de autonomía en relación a cuales sean «sus respectivos intereses». El Estado será, dentro de la diversidad territorial, la única entidad soberana, las Comunidades Autónomas, al tener capacidad para producir normas jurídicas con rango de ley, se les atribuirán una autonomía de carácter político y, por último, a las Corporaciones Locales (provincias, municipios e islas) se les dotarán de facultades suficientes para que puedan hacer frente a la gestión de sus respectivos intereses, caracterizándose la autonomía de los entes locales, como una autonomía administrativa, por carecer de la facultad de dictar normas con rango de ley, aunque sí podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, con valor subordinado a la ley.

2.2.2. Principio de participación democrática

La participación democrática se podrá ejercer de forma directa, (como podemos encontrar en los regímenes especiales del Concejo Abierto), como de forma representativa (eligiendo los concejales), a través del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, según el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de Junio de 1985, si bien en el caso de los diputados provinciales la elección se efectuará de manera indirecta, es decir, entre los propios Concejales electos.

2.2.3. Principio de autosuficiencia financiera

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si los entes territoriales no dispusieran de suficientes recursos para hacer frente a sus múltiples necesidades. Con relación a las Comunidades Autónomas, el artículo 156 del Texto constitucional, les atribuye autonomía financiera

para el cumplimiento de sus respectivas competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, instaurándose un sistema mixto de financiación integrado por sus propios tributos y por su participación en los del Estado. Con respecto a los entes locales, el artículo 142 resalta, por un lado, el principio de suficiencia financiera, con lo cual se denota la importancia que tiene para las Corporaciones locales el que cuenten con ingresos suficientes, tanto provenientes de sus propios recursos financieros como del Estado y de las Comunidades Autónomas, y por otro lado el de autonomía financiera, con el cual se posibilita a los entes locales la aprobación de sus propios presupuestos y la determinación de la carga financiera que va a imponer a sus propios vecinos, dentro de los términos que permita la Ley.

2.2.4. Principio de solidaridad

Este principio se destaca en el artículo 138 de la Constitución, significándose que el Estado deberá garantizar la realización efectiva de este principio, estableciendo un equilibrio económico adecuado y justo entre las diferentes partes del territorio. A tal efecto, se establece un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, con el fin de corregir desequilibrios regionales.

2.2.5. Principio de inexistencia de privilegios por razón del territorio

En el sentido de que todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, con lo cual no se podrán imponer medidas que limiten la libertad de circulación y establecimiento de las personas y los bienes.

2.3. La Administración Local

3.3.1. El régimen local español

El régimen local, como cualquier otra institución jurídica, debe analizarse desde la perspectiva de la Constitución y la doctrina que al respecto siente el Tribunal Constitucional. La regulación constitucional del régimen local español se inserta en el Capítulo Segundo del Título VIII de la constitución que a pesar de su notoria brevedad, testimonia la existencia de los entes locales, como último eslabón de la división territorial del Estado. A pesar de su brevedad, dado que lo integra solamente tres artículos (artículos 140 a 142, inclusive), es lo suficientemente elocuente como para determinar cuál es el significado del Régimen Local. En tales preceptos se destaca el significado de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, se personifican a las provincias, como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por

la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus propios intereses, y se destaca la ineludible necesidad de que tales entes tengan suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades.

En cuanto a la entidad territorial básica, es decir, el municipio, el citado artículo 140 dispone lo siguiente: «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

En lo concerniente a la provincia, el artículo 141 destaca que «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. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

Por último, el artículo 142 hace referencia al principio de suficiencia financiera y al de sistema mixto de financiación. Así «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».

Ahora bien, como nuestro texto constitucional no es demasiado prolijo en el análisis del régimen local, siendo dos normas estatales que lo desarrollan, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 148.1.18 de la misma, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De tal modo, y en cumplimiento de dicho mandato, y a fin de garantizar, al mismo tiempo, su autonomía, consagrada, como hemos visto en el artículo 137, se dictaron la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de Abril de 1985 y el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia, (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril de 1986) y en el aspecto financiero, la Ley de Haciendas Locales, que conforme a lo prevenido en su artículo primero, también tiene la consideración de bases del régimen jurídico de tales Administraciones.

Enmarcado el régimen jurídico en donde se deben desenvolver las Corporaciones Locales, es preciso, siguiendo a Francisco Lliset, revelar una cuestión previa que va a facilitar nuestro conocimiento de la temática local: Administración Local y Régimen Local son dos conceptos que se suelen emplear simultáneamente aunque tienen una dimensión distinta.

Los entes locales, como dice Angel Ballesteros, necesitan de una organización que sea capaz de reconducir las funciones y competencias que la Ley les atribuye, y al mismo tiempo, personifique, a través de sus órganos, el carácter democrático de tales instituciones. Por tal motivo, el ordenamiento jurídico, y más concretamente la LPAC califica como Administración Pública a las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores que al resto de las Administraciones Públicas, y que no son otros que los establecidos en el artículo 103 de la Constitución, a los que hemos hecho referencia en temas anteriores. Pero, al mismo tiempo, en su condición de Administración Pública, se le atribuye las mismas potestades y privilegios que a las demás Administraciones Públicas (estatal o autonómica), a fin de garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

Tal como dispone el artículo 2 de la LPAC se entenderá por Administración Pública:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.
- d) Otras entidades de Derecho Público que ejerzan potestades administrativas.

La Administración Local es, por tanto, una de las Administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, y es la que representa el conjunto de entes territoriales locales dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y de la de las Comunidades Autónomas y que se caracteriza por la representación electiva de sus miembros y el carácter autónomo de su gestión frente a otras Administraciones Públicas.

El Régimen Local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que decir Régimen Local, como expone el preámbulo de la Ley de Bases de dicho nombre, es decir autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas, a saber: la representatividad directa y la personificación. La primera, se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones, bien de forma directa (el Concejo Abierto) o de forma representativa (los Ayuntamientos) y en cuanto a la personificación se manifiesta ésta a través de la existencia de una organización necesaria para que puedan hacer frente a sus propias necesidades.

Así pues, los entes locales, a diferencia de los demás entes territoriales —Estado y Comunidades Autónomas— obedecen a una forma democrática de Administración Pública. Tales entes están regidos, bien por los propios ciudadanos, como sucede en el régimen del Concejo Abierto, en donde el gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido por los vecinos y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores; o bien, a través de sus representantes, Concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto que constituirán el Ayuntamiento y elegirán, entre ellos, al propio Alcalde. Esta cualidad de autodeterminación, sólo predicable de los entes locales, les convierte en una pieza fundamental de la democracia.

La personificación de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales se manifiesta, como establece el artículo 140 de la Constitución, en los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

El régimen orgánico de las Corporaciones Locales se caracteriza por su uniformidad, respecto a los denominados órganos necesarios (Pleno, Presidente, Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes en las Diputaciones, Comisión de Gobierno y demás órganos consultivos y de seguimiento) y por su variedad, en cuanto a sus órganos complementarios, ya que la existencia de los mismos dependerá de lo que establezcan sus propios Reglamentos Orgánicos.

3.3.2. Principios constitucionales

La Constitución española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica reside en el llamado Estado de las autonomías. Pero la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas y de dos Ciudades Autónomas no pueden ignorar, que a un nivel territorial más bajo, se encuentran las provincias y los municipios. Por tal razón, como manifiesta el Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional, desde una posición localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. Así pues, la Constitución, no sólo residencia la soberanía en el pueblo español, sino que también expresa que existe una sola y exclusiva soberanía, personificada en un sólo pueblo con un destino político común, pero asimismo representa una pluralidad de nacionalidades y regiones, pero es, además, un sinnúmero de Corporaciones Locales (50 provincias y más de 8.000 municipios) que se estructuran para la satisfacción de sus propios intereses como partes definidas de un Estado complejo. Así pues, como dice la doctrina constitucional en esta materia, es legítimo sostener una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía.

Dentro de este contexto nos tenemos que referir a los principios constitucionales del régimen local, que están contenidos en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución, los cuales testimonian unos valores esenciales que deberán ser respetados por la legislación básica del Estado y por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Estos principios informadores del régimen local implantados por nuestra Constitución son fundamentalmente los siguientes: autonomía, elección democrática y suficiencia financiera.

3.3.2.1. Autonomía

El concepto de autonomía referido a las Corporaciones Locales no tiene el mismo alcance y significado que cuando se habla del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La autonomía es sinónimo de capacidad normativa, es decir, facultad para dictar normas de rango legislativo, por lo que desde esta concepción, las Corporaciones Locales no gozan de la facultad para aprobar leyes, ya que tal potestad sólo la tienen atribuidas las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por tal razón, es preciso delimitar el concepto de autonomía, tal como lo hace la importante Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de Febrero de 1981, a la que hemos aludido anteriormente, al decir que «ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

La autonomía, por tanto, en lo que respecta a los entes locales, se refiere al reconocimiento de una serie de potestades de acción que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. A tal efecto el artículo 4 de la LBRL atribuye a tales entes en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) Potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) Potestad tributaria y financiera.
- c) Potestad de programación o planificación.
- d) Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.

- f) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prela-ciones y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de aquellos otros entes enumerados en el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como son las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas u otros entes supramunicipales e incluso los entes de ámbito inferior al municipio, aunque evidentemente sus competencias no serán tan amplias como las de los primeros (municipios, provincias e islas), ya que su ámbito de actuación no podrá limitar las competencias propias de tales entes, dependiendo de las leyes de las Comunidades Autónomas, la concreción de aquellas potestades que le puedan ser atribuidas.

Los criterios actualmente predominantes en la Europa Occidental sobre el régimen local suelen coincidir con lo anteriormente expuesto, así la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en octubre de 1981, consagra a las colectividades locales como uno de los principales fundamentos de un Estado democrático.

Asimismo cabe hacer referencia a la defensa de la autonomía local como un proceso que se sitúa dentro de las reformas legislativas derivadas del Pacto Local y que tiende a cumplir la previsión de la Carta Europea de la Autonomía Local, con respecto a la creación de una vía jurisdiccional, para que los Entes locales puedan asegurar el libre ejercicio de sus competencias, y el respeto al principio de autonomía local consagrado en la Constitución.

Así, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, introduce en nuestro ordenamiento un nuevo proceso constitucional denominado «Conflicto en Defensa de la Autonomía Local». Según establece la Exposición de Motivos «el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder».

La citada Ley legitima para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local a los municipios, las provincias y las islas, aunque dicha legitimación tenga un carácter restringido, ya que, un único municipio o provincia carece de capacidad para interponer el conflicto, salvo cuando sea destinatario único de la ley que pretenda cuestionar.

3.3.2.2. Elección democrática

La autonomía local para su desenvolvimiento precisa de una institución capaz de hacerla efectiva, la cual por expreso mandato constitucional ha de ser representativa. Los artículos 140 y 141 del texto constitucional disponen, como hemos visto, que el gobierno y administración de los municipios y provincias corresponden, respectivamente, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de junio de 1985. Sin embargo, los Diputados, serán elegidos entre los propios Concejales, siendo, por tanto, una elección de segundo grado.

El principio de elección democrática exige que la gestión de las competencias locales esté a cargo de órganos integrados por personas que ostenten una legitimidad basada en un proceso electivo. Así pues, de la lectura del citado artículo 140 se deducen dos regímenes distintos, uno primero de democracia directa, personificado en el Consejo Abierto, aplicable a aquellos municipios inferiores a 100 habitantes o a aquellos otros que tradicionalmente cuenten con este régimen singular, en donde el gobierno y administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido entre los vecinos, y a una Asamblea vecinal integrada por todos los electores, ajustando su funcionamiento a los usos o costumbres locales. Y un segundo régimen, que es la fórmula preponderante, de democracia representativa, en donde son los concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, los que constituyan el Ayuntamiento, eligiendo directamente entre los mismos al propio Alcalde, en la primera sesión constitutiva de Pleno, siendo candidatos a la Alcaldía los cabezas de listas.

En la actualidad, las disposiciones reguladoras de las elecciones municipales y a Diputados provinciales se encuentran establecidas en la citada Ley Orgánica de Régimen Electoral General, pudiendo destacarse, al efecto, las siguientes notas:

- a) *El sufragio activo*: El sufragio activo para las elecciones municipales será ejercido por los vecinos del término municipal, estando calificados como tales, los españoles, mayores de edad, que estén inscritos en el censo electoral y residan en el municipio, y estén en posesión de sus derechos políticos, pudiendo gozar de dicho derecho los residentes extranjeros en España, cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.

- b) *El sufragio pasivo*: El sufragio pasivo será ejercitado por los españoles que poseyendo la cualidad de electores, no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad establecidas en la precitada Ley. A tal efecto, debemos señalar que la ratificación por parte de España del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) ha obligado a adaptar nuestro texto constitucional al contenido del citado Tratado, por tal motivo ha sido necesario llevar a cabo el primer proceso de reforma de nuestra Constitución, concretamente del artículo 13, de modo que pueda autorizarse el ejercicio del sufragio pasivo (ya no sólo el sufragio activo), a aquellos residentes extranjeros originarios de los países miembros de la Comunidad Europea.
- c) *El sistema electoral*: Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de una escala. La Ley Orgánica 2/2011 modificó el régimen electoral de los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto de forma que cada término municipal constituye ahora una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de aplicación de la siguiente escala: Hasta 100 residentes 3 Concejales, de 101 a 250 residentes 5 Concejales. El número de concejales para el resto de municipios se inicia cinco concejales para municipios de 101 a 250 residentes finaliza con el número de 25 miembros para aquellos municipios que tengan una población de derecho entre 50.001 y 100.000 residentes. Superados los 100.000 residentes se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par. A tal efecto, el artículo 179 de la citada Ley Orgánica determina la siguiente escala:

De 101 a 250.....	5
De 251 a 1.000.....	7
De 1.001 a 2.000.....	9
De 2.001 a 5.000.....	11
De 5.001 a 10.000.....	13
De 10.001 a 20.000.....	17
De 20.001 a 50.000.....	21
De 50.001 a 100.000.....	25

Los Diputados, como vimos anteriormente, no se eligen directamente, sino mediante una elección de segundo orden, ya que serán electores los Concejales elegidos dentro de los municipios de la provincia, distribuyéndose los puestos de Diputados entre los partidos judiciales existentes en la provincia en razón a la población, contando al menos cada uno de ellos con un Diputado. Determinado el número de Diputados correspondiente a cada par-

tido judicial, la Junta Electoral de Zona procederá a distribuir los puestos que correspondan a los partidos políticos en cada partido judicial, mediante la aplicación del procedimiento conforme a las reglas del sistema D'Hont, según el número de votos obtenido por cada grupo político en el partido judicial.

- d) En lo que se refiere a la elección de Alcalde, la Constitución establece dos posibilidades: que sea elegido directamente por los vecinos o por los Concejales. En el primer caso, que afectará a los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, serán elegidos directamente por los vecinos, siendo candidato cualquiera de los electores. En el segundo, se elegirá por la mayoría absoluta de los votos de los Concejales que integran el Ayuntamiento, entre los candidatos, que serán aquellos Concejales que encabezen las listas electorales. En caso de no obtener ningún candidato dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejale que encabece la lista más votada en el municipio. En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes serán candidatos todos los Concejales.

En lo que respecta a la elección de Presidente de la Diputación, el candidato, que podrá ser cualquier Diputado, precisará para su elección la mayoría absoluta de los votos de los Diputados en una primera votación y la mayoría simple en una segunda, caso de no haber obtenido en la primera dicha mayoría.

3.3.2.3. *Suficiencia financiera*

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si las Corporaciones Locales no tuvieran suficientes recursos para hacer efectivo la realización de dicho principio. Del articulado de la Constitución, fundamentalmente de sus artículos 137 y 142, se desprenden tres consecuencias jurídicas que vamos a analizar:

- a) La autonomía financiera, entendida como parte esencial de la autonomía o capacidad de autogobierno de los Entes locales.
- b) El principio de suficiencia financiera en el sentido de que se cuente con recursos suficientes para prestar los servicios propios de su competencia.
- c) La estructura del sistema de ingresos de las Corporaciones Locales impuesta por la propia definición del artículo 142 de la Constitución.

La autonomía financiera

La autonomía financiera significa recursos propios y capacidad de decisión, es decir, que cada Corporación Local es libre para decidir el empleo de sus recursos y la forma de emplearlos.

Ejemplos de este principio lo encontramos en la amplia enumeración de facultades que pueden ostentar las Corporaciones Locales, en materia financiera y presupuestaria. Así, los entes locales podrán ejercer las siguientes potestades:

- a) *Potestad reglamentaria*: A través de la cual pueden aprobar, por sí mismos, sin otro control que el de legalidad ejercitado por los Tribunales, las Ordenanzas Fiscales que han de regir la tributación autónoma local, naturalmente siguiendo, en cuanto a su procedimiento y contenido, las determinaciones de la Ley de Haciendas Locales. La potestad tributaria de las Corporaciones Locales es, por tanto, de carácter derivado, ya que sólo podrán establecer y exigir aquellos tributos que vengan preestablecidos por la Ley, toda vez que la potestad originaria, según el artículo 133 de la Constitución, se residencia en el Estado y se ejercita por medio de Ley.
- b) *Potestad de programación o planificación*: Que se manifiesta en la capacidad para aprobar y ejecutar sus propios Presupuestos, como expresión contable de los gastos que el ente local puede realizar y de los ingresos que se prevean para cubrirlos durante el ejercicio económico equivalente a una anualidad. Ahora bien, los entes locales no son completamente libres a la hora de determinar sus gastos, ya que tendrán que hacer frente preferentemente a las obligaciones derivadas de la ley, en especial aquellas de carácter obligatorio establecidas por el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local. Desde la perspectiva puramente presupuestaria, y a fin de que tales cartas económicas respondan a criterios de uniformidad y generalidad, se introduce la exigencia de un modelo de estructura presupuestaria como uno de los elementos esenciales de coordinación, estableciendo el artículo 112 de la Ley de Bases de Régimen Local que «la Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Corporaciones Locales». La uniformidad es una pieza clave para que cada ente local pueda instrumentalizar su hacienda particular como componente de un todo, el Estado, del que forma parte.
- c) La potestad sancionadora y de ejecución forzosa, la de revisión de oficio de sus propios actos, la de prelación y preferencias para el cobro de los créditos que se le adeudan y la de inembargabili-

dad de sus bienes y derechos que estén afectos al uso o servicio público: Se completa así el cuadro de potestades, que no son más que otras manifestaciones del principio de autonomía financiera, instrumentos, todos ellos, necesarios para que tales entes puedan llevar a buen puerto el cumplimiento de sus múltiples competencias.

La suficiencia financiera

Por suficiencia financiera debemos entender que los entes locales cuenten con los recursos apropiados para hacer frente a sus necesidades. De esta forma la Constitución garantiza en su artículo 142 el carácter de suficiencia, al determinar que: «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas».

A lo largo de la evolución histórica de los entes locales siempre ha estado presente la falta de dotación de recursos, situación que se agrava cuando tales entes locales pierden dependencia respecto al Estado y adquieren un techo de competencias de mayor trascendencia que el que tenían en la etapa precedente. Por tal razón, el principio de suficiencia adquiere un rango constitucional a fin de garantizar la dotación de recursos necesarios para que las Corporaciones Locales hagan frente a sus fines.

Así pues, la autonomía de los entes locales va a encontrar un camino efectivo para su realización propiciado por unos medios económicos, a los que hacemos referencia a continuación.

Sistema mixto de financiación

El sistema financiero establecido por la Constitución en su artículo 142 es de carácter mixto al disponer que «las Haciendas Locales... se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas». La Constitución impone, por tanto, a las leyes posteriores que desarrollen el sistema financiero local este carácter mixto, instituyendo la participación del Estado y de la Comunidad Autónoma no a modo de subvención, como podría haber sucedido en épocas anteriores, sino como un derecho que tienen las Corporaciones Locales a percibir estos recursos. Estas transferencias han de responder al modelo de participación o de dotación de modo que el ente local pueda prever con suficiente antelación la cuantía que ha de percibir.

En la estructuración de los recursos locales se pueden diferenciar tres grupos: recursos no tributarios, los recursos tributarios y la participación en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La

Ley reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, desarrolla estos tres grupos de recursos a los que se ha hecho referencia, de la siguiente forma:

- a) *Recursos no tributarios*: Dentro de los recursos no tributarios se incluyen los que proceden de sus ingresos de derecho privado, los precios públicos, los rendimientos de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones y las prestaciones personales y de transportes.
- b) *Recursos tributarios*: En el campo de los recursos tributarios coexisten los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Respecto a los primeros se implantan tres grandes impuestos de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y otros dos impuestos de carácter potestativo: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En cuanto a las tasas, su imposición grava bien aquellos servicios o actividades que puedan prestar la Corporación Local que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, o bien los casos de utilización especial del dominio público. En lo que respecta a las contribuciones especiales debemos indicar que su hecho imponible está constituido por el beneficio o aumento de valor de los bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o servicios prestados por las Corporaciones Locales.
- c) *Participación en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas*: Finalmente, la participación de los municipios en los tributos del Estado se configura a través de un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado expresado a través de los Presupuestos Generales del Estado. El importe global de la participación se distribuye con arreglo a determinados módulos, establecidos en la propia LHL.

2.3.3. Regulación jurídica

Declarado inconstitucional el artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local (Sentencia del Tribunal Constitucional, de 21 de Diciembre de 1989) por el que se determinaba el sistema de fuentes normativas, es preciso remitirnos a nuestro texto constitucional para encontrar cual será el ordenamiento jurídico regulador del régimen local. A tal efecto, debemos señalar tres niveles normativos de diferente alcance: el Estatal: leyes básicas; el autonómico: leyes autonómicas y de desarrollo de las del Estado; y el local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

a) Dentro del primer nivel, es decir, el básico debemos resaltar que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la propia Administración Local. Dentro de este apartado se enumeran las siguientes normas de rango legislativo:

- Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.
- Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia de régimen local, de 18 de abril de 1986.
- Ley 39/1988 de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (modificada ampliamente por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre) y posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Como normas de rango reglamentario, y en ejecución de la citada Ley de Bases, se han aprobado, hasta el momento presente, sólo tres Reglamentos, de los seis que deberían haber sido publicados por el Gobierno, conforme al mandato contenido en la Disposición Final Primera de la citada Ley Básica, faltando, por tanto, por aprobarse, el de Funcionarios de las Corporaciones Locales, el de Contratación y el de Servicios. Los tres Reglamentos aprobados conforme a las determinaciones de dicha Disposición Final son los siguientes:

- Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de Junio de 1986.
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11 de Julio de 1986.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28 de Noviembre de 1986.

No debemos olvidar que a consecuencia del denominado Pacto Local se han introducido importantes modificaciones en el citado sistema jurídico, en especial en la citada Ley de Bases (reforma introducida por la Ley 11/1999), en la Ley Orgánica de Régimen Electoral (con la introducción de la cuestión de confianza) y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (conflicto en defensa de la autonomía local).

b) Dentro del segundo nivel, es decir, leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, podemos señalar, que el desarrollo normativo de esta materia dependerá de la actividad que desarro-

llen las Asambleas Legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, con carácter general, las diferentes Comunidades Autónomas tienen dictado sus propias normas de ordenación del territorio, de demarcación territorial, de régimen del suelo, de relaciones con las Diputaciones Provinciales, de Cámaras de Cuentas, de Consejos de Municipios, de protección de espacios naturales y del medio ambiente, o incluso, de coordinación de policías locales existentes en sus respectivos territorios, entre otras.

- c) Dentro del tercer nivel, las Ordenanzas y Reglamentos Locales, representan las manifestaciones efectivas de la potestad reglamentaria de tales entes, las cuales deberán ser ejercidas con estricta subordinación a la ley, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias.

2.3.4. *Tipos de entidades locales*

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de entidades, a pesar del principio de uniformidad que caracterizó el régimen local español desde la Constitución de Cádiz, por influencia del régimen que nació con la Revolución Francesa. Sin embargo, en la actualidad nuestro régimen local se caracteriza por la diversidad, propiciada por la nueva estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución.

La Constitución española, al referirse en el Capítulo II de su Título VIII al régimen local plantea la posibilidad de que puedan crearse otras agrupaciones de municipios con independencia de los integrados en la provincia. «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» expresa su artículo 141, con lo cual se abre la posibilidad de que junto a los entes locales territoriales por excelencia, como son los municipios, las provincias y las islas, puedan ampliarse la lista de estas entidades, con la formación de entes supramunicipales. E incluso, se podrán constituir entidades inferiores al municipio cuando se produzcan las circunstancias establecidas en las leyes a fin de que tales entes inframunicipales puedan ser instituidos.

Así, de acuerdo con el artículo 3 de la LBRL son entidades territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

De esta manera, podríamos realizar la siguiente clasificación de las entidades locales:

Entidades locales territoriales

El carácter de entidad local territorial solamente alcanzan el Municipio, la Provincia y la Isla (en los archipiélagos balear y canario). Esta calificación sirve para atribuir únicamente a estas entidades territoriales las potestades y privilegios enumerados en el artículo 4.1 de la citada Ley: reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria, sancionadora, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, ejecución forzosa e inembargabilidad; en fin, prelación y preferencia en el cobro de créditos. Están legitimadas, además, para la impugnación de disposiciones o actos de las Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía así como la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se entienda lesionan la autonomía local. Estos tres tipos de entidades locales territoriales — municipios, provincias e islas— ofrecen, a su vez, distintas modalidades de régimen jurídico, que precisaremos a continuación:

- a) *Los municipios*: Originalmente, la LBRL establecía un régimen jurídico uniforme para todos los municipios. Pero es obvio que sus exigencias organizativas son muy distintas en función de su dimensión poblacional: la organización de un municipio de doscientos habitantes no puede ser la misma, lógicamente, que la de una conurbación de más de un millón de habitantes. De ahí que la legislación haya diversificado progresivamente su régimen jurídico en función del tamaño de cada una de las poblaciones. Así, de menor a mayor puede distinguirse en la actualidad las siguientes modalidades:
 - Para los «micromunicipios» que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración (concejo abierto) así como aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, la LBRL permite un modelo muy simplificado de organización denominado «concejo abierto».
 - El segundo tipo de organización es el que podríamos denominar «de régimen común», siendo aplicable a todos los municipios que no pertenezcan a las dos categorías que se mencionan a continuación.

- La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, estableció un régimen diferenciado para las llamadas «grandes ciudades»: una categoría flexible, que se aplica a todos los municipios cuya población exceda de 250.000 habitantes, así como a los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas (aunque no alcancen dicha población); pero que también puede aplicarse a los municipios de población superior a 75.000 habitantes «que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales», siempre que lo decida el parlamento autonómico correspondiente, a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.
 - Por último, mediante leyes especiales se ha dotado de un régimen singular, distinto del de «grandes ciudades» a los dos mayores municipios de España, Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio) y Barcelona (Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, y Ley 1/2006, de 13 de marzo).
- b) *Las Provincias*: Las provincias tampoco responden a un modelo uniforme pudiendo distinguirse entre ellas los siguientes sistemas organizativos:
- El «régimen común», paralelo al de los municipios, siendo aplicable a todas las provincias distintas de las que se enumeran a continuación y que disfrutaban de un régimen diferenciado.
 - El primero y más tradicional de los regímenes provinciales especiales es el aplicable a las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, denominadas en su Estatuto de Autonomía «Territorios Históricos» cuya organización y competencias se asemejan a las de la propia Comunidad Autónoma a la que pertenecen.
 - La segunda especialidad afecta a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, esto es, a aquellas cuyo territorio coincide exactamente con el de una sola de las provincias tradicionales: Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Murcia y Madrid. Su peculiaridad radica en la inexistencia de instituciones provinciales, de manera que sus competencias son asumidas por las de la Comunidad Autónoma respectiva.
 - Por último, poseen también una organización provincial específica los dos archipiélagos que forman parte del territorio español. De ellos, el de las Islas Baleares integra una sola provincia y, por tanto, podría encuadrarse en la categoría

anterior (por lo que carece, por así decir, de instituciones provinciales), si bien se diferencia de ella por la organización peculiar que tienen las diferentes islas que forman el archipiélago. El archipiélago canario, en cambio, está formado por dos provincias, cada una de las cuales dispone, como órgano de pura representación, de una Mancomunidad Interinsular; las competencias de la provincia se distribuyen internamente entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias y los de cada una de sus islas.

- c) *Las islas*: La referencia a la isla como una de las entidades locales territoriales se justifica en la circunstancia de ser fórmula organizatoria alternativa a la provincia: más exactamente, al modo ordinario de gobierno de la provincia, representado por la Diputación Provincial. En todo caso, la isla es un concepto jurídico que no guarda correlación exacta con la realidad geográfica que evoca ya que no todas las islas, en sentido geográfico, son entidades locales territoriales: no lo son, desde luego, las islas e islotes del litoral peninsular español (como las Columbretes, las islas Cíes, Alborán o el Peñón de Vélez de la Gomera, entre otras muchas), ni los islotes pertenecientes a los dos archipiélagos (como Cabrera, Vedra, Conejera y Dragonera, en Baleares, y Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Mompeña, Montaña Clara y Lobos, en Canarias); pero tampoco merecen esta consideración islas de una cierta dimensión y dotadas de población permanente, que forman una unidad administrativa (una isla en sentido jurídico) con la más próxima (como Formentera, perteneciente a Ibiza, y la isla Graciosa, perteneciente a Lanzarote).

Entidades locales sin más

Con la condición de ente local, sin más, se configuran las entidades de ámbito territorial inferior al municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (nos referimos a las denominadas entidades inframunicipales comúnmente conocidas con el nombre de caseríos, pedanías, aldeas, parroquias u otros análogos); las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. La LBRL no atribuye a estas entidades el conjunto de privilegios y potestades propias de los entes territoriales que hemos visto en el párrafo anterior, sino que remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la concreción de cuáles de estas potestades y privilegios pueden éstas ostentar.

Otras entidades

No tienen carácter de entidad local, pero la jurisprudencia les ha asignado la condición de persona jurídica de organización corporativa y de interés público, otras entidades, cuya regulación tradicional se respeta de acuerdo con el artículo 37 del Texto Refundido de Régimen Local el cual establece que «las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances».

Por lo tanto, junto a la configuración constitucional de la organización territorial del Estado, que se instituye en una distribución vertical del poder público, dividido entre entidades de diferente nivel, el Estado, como titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y los entes locales integrados por las provincias, las islas y los municipios, dotados de autonomía administrativa, concurren otras entidades locales, que configuran la complejidad territorial de nuestro Estado. Si bien, corresponderán a las diferentes Comunidades Autónomas la concreción de estas entidades territoriales, de acuerdo con sus propias leyes sobre régimen local.

2.4. Las Comunidades Autónomas

2.4.1. Introducción

Las nacionalidades y las regiones son realidades sociales que existen en España. Constitucionalmente no se señalan las diferencias entre unas y otras ni se delimita el territorio de cada una de ellas. La Comunidad Autónoma es la forma jurídica para que esa nacionalidad o región adquiera personalidad jurídico-pública, en cuanto que forma parte de la organización del Estado. Se califican, en base a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, como «entes territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses».

Las Comunidades Autónomas son tanto la negación del Estado estructurado federalmente, como del Estado unitario centralizado. Ejercen un papel fundamental de descentralización política, al ostentar competencias de autogobierno y gestionar las atribuidas estatutariamente. De este modo, puede definirse el Estado autonómico (V. Escuin. 1994; p. 85) como «la forma de organización territorial del Estado basada en la idea de distribución de la titularidad de los poderes públicos».

2.4.2. Principios de constitución

2.4.2.1. Principio de voluntariedad

La autonomía se configura en la Constitución española como un derecho (art. 2. «...y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones...»). Rige, pues, el principio de voluntariedad, por el que el acceso se deja a la libre iniciativa de las mismas. Esto es, aquellos territorios que reúnan las características establecidas en la Constitución, gozan de libertad para acceder a la autonomía prevista en la misma. En tal sentido y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 143 y 144 de la Constitución. Podrán constituirse en Comunidades Autónomas:

- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- b) Los territorios insulares.
- c) Las provincias con entidad regional histórica o regiones uniprovinciales.
- d) Los territorios cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y carezcan de entidad regional histórica, en clara alusión a las ciudades de Ceuta y Melilla.
- e) Los territorios que no estén integrados en la organización provincial, supuesto pensado para el territorio de Gibraltar.

Las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Igualmente, podrán suscribir acuerdos de cooperación, exigiéndose, en este caso, la previa autorización de las Cortes Generales.

Este principio de voluntariedad, no obstante, tiene dos límites establecidos constitucionalmente. El primero en el artículo 144.c), en el supuesto de que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, sustituyan la iniciativa de las Corporaciones locales para la constitución de la Comunidad Autónoma. El segundo en el artículo 145.1, cuando prohíbe la federación de Comunidades Autónomas («en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»).

2.4.2.2. Principio de igualdad

La igualdad es uno de los principios básicos del orden constitucional, consagrado con carácter general en su artículo 1 («España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»). Este principio se objetiviza como derecho

fundamental en el artículo 14 («los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social).

La Constitución pone especial cuidado en evitar que el principio de igualdad pueda romperse a través de las disposiciones de los Estatutos de Autonomía. El ejercicio del autogobierno es incompatible, por tanto, con el establecimiento de desigualdades jurídicas, sea entre las propias comunidades, sea entre los ciudadanos individualmente considerados.

La igualdad jurídica entre las Comunidades Autónomas se reconoce en el artículo 138.2 («las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales»); y se garantiza mediante el mecanismo establecido en el artículo 150.3, que permite a las Cortes Generales el impedir la creación de situaciones discriminatorias de unas comunidades frente a otras, mediante la aprobación de leyes de armonización («el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad»).

En lo relativo a la igualdad individual, cualquiera que sea la Comunidad Autónoma donde se resida o a la que se pertenezca, el artículo 139 establece que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», sin que ninguna autoridad pueda «adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de los bienes en todo el territorio español». Este principio viene recogido, a efectos fiscales, en el artículo 157.2, que prohíbe a las Comunidades Autónomas «establecer medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

Este principio se salvaguarda, igualmente, mediante la atribución de competencias exclusivas al Estado, para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 de la Constitución).

2.4.2.3. Principio de solidaridad

Si la Constitución proclama como uno de sus valores superiores la igualdad y la interdicción de privilegios discriminatorios, tanto entre los ciudadanos como entre las propias regiones y nacionalidades, es obvio

que, al propio tiempo, contempla una situación de hecho marcada por profundas desigualdades económicas y sociales (J. Leguina. 1984). De ahí que el derecho a la autonomía que asiste a todas las Comunidades, en base al artículo 2, se complementa con el deber de solidaridad entre todas ellas.

La Constitución pretende que el modelo de organización autonómica del Estado sirva efectivamente para configurar un sistema de producción y distribución de la riqueza más justo y equilibrado, entre todas las Comunidades que lo componen (art. 138.1 CE «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»). Para asegurar esta garantía el Estado cuenta con el mecanismo de la planificación económica (arts. 40.1 y 131 CE), y, de forma particular, mediante la creación del Fondo de Compensación previsto en el artículo 158.2 («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»).

Indica V. Escuin, que el principio de solidaridad añade al sistema autonómico las notas de equilibrio e integración. Estas cumplen una doble función: como límite negativo de la actuación de las Comunidades Autónomas, de forma que la persecución de los propios intereses no suponga un atentado a los generales o a los de otra Comunidad, y positivamente, como medio para el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre los diversos territorios del Estado.

2.4.3. Procedimientos de constitución

La Constitución prevé cuatro tipos diferentes de procesos autonómicos. El procedimiento ordinario de los artículos 143.2 y 146. El procedimiento agravado del artículo 151. El procedimiento privilegiado de la Disposición Transitoria Segunda y el artículo 151. Y, por último, los procedimientos especiales, regulados en el artículo 144 y en las Disposiciones Transitorias referidas a Navarra y a las ciudades de Ceuta y Melilla. Pasamos a continuación a referirnos a cada uno de estos procesos de constitución de las Comunidades Autónomas.

2.4.3.1. Procedimiento ordinario

Se encuentra regulado en los artículos 143.2 y 146 y las Disposiciones Transitorias Primera y Tercera. La iniciativa corresponde a todas

las Diputaciones interesadas, 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.

Para en los supuestos de que exista algún tipo de ente preautonómico, se prevé la sustitución de la iniciativa de las Diputaciones por la de aquél.

Iniciado el proceso (art. 146 CE), se procede a la elaboración del proyecto de Estatuto. Para ello se crea una Asamblea mixta integrada por los diputados provinciales de las provincias afectadas y los parlamentarios (diputados y senadores) en ellas electos. Una vez redactado el proyecto de Estatuto, éste es remitido a las Cortes Generales para su aprobación, siendo tramitado como Ley Orgánica.

2.4.3.2. Procedimiento agravado

En el supuesto del artículo 151 de la Constitución, la iniciativa corresponde a las mismas instituciones que en el apartado anterior (Diputaciones interesadas u órgano interinsular), con la salvedad que la iniciativa debe ser adoptada por, al menos, tres cuartas partes de los municipios de cada provincia o isla que supongan, en todo caso, la mayoría del censo electoral en cada una de ellas. Los acuerdos de iniciativa deben ser remitidos al Gobierno con el fin de que éste acredite tal iniciativa. Una vez acreditada, ésta se ratifica mediante referéndum convocado por el Gobierno. Para ello se exige la mayoría absoluta del censo electoral de cada una de las provincias.

Cumplidos los anteriores trámites, el Gobierno procede a la convocatoria de una Asamblea encargada de redactar el proyecto de Estatuto. Esta Asamblea está compuesta por los parlamentarios electos en las provincias de la Comunidad autónoma.

Aprobado el texto de Estatuto, éste se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, que negociará con la Asamblea proponente la fijación definitiva del texto. Una vez fijado, debe ratificarse mediante referéndum por la población de las provincias afectadas, y por el Congreso de los Diputados y el Senado, y someterse al Rey para su sanción.

En el supuesto de no llegarse a un acuerdo, el texto remitido por la Asamblea se tramita como proyecto de ley orgánica, que una vez aprobado por las Cortes se somete a referéndum, necesitándose para su aprobación la mayoría relativa.

2.4.3.3. Procedimiento privilegiado

Constituye una variante del anterior proceso (art. 151 y Disposición transitoria segunda CE). Consiste en una abreviación del anterior pro-

cedimiento, y solo puede ser utilizado por las nacionalidades y regiones que en el pasado hubiesen plebiscitado favorablemente sus Estatutos de autonomía y cuenten con órganos preautonómicos.

2.4.3.4. Procedimientos especiales

Con esta denominación se incluyen los previstos en el artículo 144, en relación con las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta de la Constitución. Tienen como principal característica la excepcionalidad y la intervención preceptiva de las Cortes Generales.

Se trata de supuestos en que no existe iniciativa de las Corporaciones Locales (casos de Madrid, que no cumple con los requisitos del artículo 143.1, Ceuta y Melilla).

2.4.4. Organización

La creación de las Comunidades Autónomas comporta (artículo 147.2.c de la Constitución) la aparición de un aparato administrativo propio, a través del cual aquéllas administran las materias sobre las que poseen competencias. Ello plantea no pocos problemas, dado que la organización territorial del Estado exige un nivel de coordinación entre las distintas Administraciones públicas. Las Comunidades Autónomas deberán establecer relaciones de coordinación con la Administración del Estado, las demás Administraciones Autonómicas, locales y provinciales.

Sin perjuicio de que la Constitución reserva este modelo de organización a las Comunidades Autonómicas del artículo 151, el artículo 152 establece un modelo organizativo autonómico, que en mayor o menor medida, se reproduce en gran parte de ellas. Este modelo sigue el esquema de división tripartita de poderes, característica del Estado de Derecho.

2.4.4.1. La Asamblea legislativa

La Asamblea legislativa se constituye como el órgano de representación del pueblo de cada Comunidad que ejerce igualmente la potestad legislativa limitada materialmente por las materias sobre las que el Estatuto de Autonomía le atribuye competencia; y formalmente al venir vinculada por la legislación estatal en los supuestos de competencias compartidas. Al igual que las leyes estatales, únicamente son susceptibles de control de constitucionalidad por razones materiales, formales y de competencia. Sus miembros son elegidos por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Su estructura unicameral queda a la regulación de los diferentes Estatutos, con respeto a los

principios constitucionales. La función que tienen encomendada, obliga, al igual que a los miembros de las Cortes Generales a que dispongan de determinadas garantías para asegurar su independencia e imparcialidad. Los parlamentarios autonómicos no están sujetos a mandato imperativos, y gozan de inviolabilidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo. Igualmente, durante su mandato no podrán ser detenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de su Comunidad salvo caso de flagrante delito. La decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Autonomía. La responsabilidad penal por los hechos cometidos fuera de su territorio se exigirá ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2.4.4.2. El Consejo de Gobierno

El Poder Ejecutivo se encomienda a un Consejo de Gobierno. Sus funciones son tanto ejecutivas como administrativas. El Consejo de Gobierno es un órgano colegiado sobre el que recae la potestad ejecutiva y reglamentaria, así como la dirección de la Administración autonómica. Está compuesto por su Presidente y los Consejeros, según la denominación que adopten en cada Comunidad, así como, en su caso, los Vicepresidentes.

2.4.4.3. El Presidente de la Comunidad Autónoma

El Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, correspondiéndole tanto la dirección del Consejo de Gobierno, como la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla (art. 152.1 CE). El Presidente de la Comunidad ostenta, a su vez, la presidencia del Gobierno autonómico. En esta doble calidad adquiere una especial significación, al simbolizar la unidad del ordenamiento comunitario y del estatal. Como el más alto representante de la respectiva Comunidad Autónoma simboliza la unidad de la misma, y por tanto ostenta su representación legal. Como representante ordinario del Estado, lo es del conjunto de los poderes del Estado. En cuanto Presidente del órgano de Gobierno autonómico, dirige su actuación política y coordina sus acciones. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno, al igual que en el Estado, son políticamente responsables ante la Asamblea, por medio de los procedimientos y con las consecuencias previstas en cada Estatuto.

2.4.4.3. Otras instituciones

Un Tribunal Superior de Justicia culminará (art. 152.1 CE) la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo del

Estado. En este punto, es necesario precisar que el artículo 149.1.5 define como materia exclusiva del Estado la Administración de Justicia, por lo que debemos concluir que el Tribunal Superior de Justicia es un órgano estatal, cuya organización viene determinada, como ya hemos visto, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Tribunal Superior de Justicia será competente para conocer de los litigios que tengan su causa en el derecho de la respectiva Comunidad. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 (jurisdicción estatal del Tribunal Supremo), queda configurado como una última instancia, al agotarse éstas ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en donde se ubicase el órgano competente de la primera instancia.

El Delegado del Gobierno (art. 154 CE) se constituye como órgano de coordinación del Estado y la Comunidad Autónoma. Posee una doble función: dirige la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate. En segundo término, coordina, cuando proceda, la Administración del Estado con la propia de cada Comunidad.

2.4.5. Competencias

2.4.5.1. Introducción

No basta con proclamar el derecho a la autonomía política de las Comunidades Autónomas que integran el Estado. Se precisa, además, para que la autonomía política sea realmente tal y no una simple operación de descentralización administrativa, que ese derecho esté dotado de unos poderes distintos e independientes de los que corresponden al Estado.

Como dice Martín Mateo, el tema más problemático del régimen autonómico se centra en el aspecto de las competencias, motivado por «la indefinición de la Constitución y las ambiciosas declaraciones estatutarias». Por tal razón y a fin de esclarecer esta problemática, siguiendo al autor citado, podemos clasificar las competencias de las Comunidades Autónomas en integrales y compartidas.

- a) *Competencias integrales*: serían aquellas sobre las que a uno de los dos órdenes (autonómico o estatal) le corresponde la totalidad de las funciones. Por ejemplo: el sistema monetario que íntegramente corresponde al Estado o la ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda que específicamente le compete a las Comunidades Autónomas.
- b) *Competencias compartidas*: sobre una misma materia coinciden competencias de distintos entes territoriales, por ejemplo la protección del medio ambiente o la conservación del patrimonio monumental.

Siguiendo nuestro texto constitucional la división de las competencias se agrupan bajo los criterios de la exclusividad: el artículo 148 enumera aquellas competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, mientras que el artículo 149 alude a aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado, aunque con la corrección de que aquellas Comunidades Autónomas de autonomía plena podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por dicho artículo.

No obstante lo anteriormente expuesto, si bien las competencias del Estado (las del artículo 149) les vienen conferidas directamente, las de las Comunidades Autónomas precisarán de un pronunciamiento previo por parte de las mismas a fin de que declaren expresamente en sus propios Estatutos que las asumen; por ello, las competencias del artículo 148 son competencias denominadas de atribución.

Debemos indicar que la Constitución, a modo de cierre, en su artículo 149 señala tres precisiones que deben ser tomadas en cuenta: Por un lado, se precisa que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Por otro, «a sensu contrario» se determina que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado. Y por último, se indica que, las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Por ello, las normas autonómicas que regulen materias de exclusiva competencia de las mismas sí prevalecerán sobre las del Estado. En cualquier caso, el derecho estatal será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

El profesor Santamaría Pastor, al tratar de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, alude a un sistema de doble lista y de doble cláusula residual. De doble lista porque la Constitución establece dos listas de competencias, las del artículo 149 de exclusiva titularidad estatal y las del artículo 148 para las Comunidades Autónomas. En cuanto a la doble cláusula residual debemos entender que, por un lado, las Comunidades Autónomas pueden asumir mediante sus Estatutos todas aquellas competencias que no se encuentren en ninguna de las dos listas citadas, y por otro lado, en cuanto a la otra cláusula residual, en este caso de signo opuesto, corresponderán al Estado las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2.4.5.2. Competencias exclusivas del Estado

El artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las materias enumeradas en el mismo en 32 apartados («el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...»). Estas materias comprenden no solo las reservadas al poder central, sino a una combinación de materias y de facultades jurídicas, que en muchos casos podrán ser compartidos con las Comunidades Autónomas, cuando así se prevea en los distintos apartados de este artículo.

Se puede distinguir entre materias reservadas de forma exclusiva al Estado en su integridad. Son las mencionadas en el artículo 149 sin posteriores precisiones. Sobre éstas la competencia se extiende, tanto para legislar como para prestar y gestionar los servicios administrativos pertinentes. De entre las que se atribuye la titularidad en exclusiva al Estado, podemos destacar las siguientes: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (apdo. 2); relaciones internacionales (apdo. 3); defensa y fuerzas armadas (apdo. 4); administración de justicia (apdo. 5); régimen aduanero y arancelario y comercio exterior (apdo. 10); sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad (apdo. 11); determinación de la hora oficial (apdo.12); hacienda general y deuda del Estado (apdo.14); sanidad exterior (apdo. 16); marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general (apdo. 20), etc.

Junto a las anteriores materias existen otras, en el mismo artículo 149.1, susceptibles de ser compartidas, en diverso grado, entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Son aquéllas en las que el Estado se reserva la facultad de legislar, dejando a las Comunidades Autónomas su ejecución o su desarrollo normativo, o ambas a la vez. Entre las competencias concurrentes del artículo 149.1, podemos señalar las siguientes: legislación procesal (apdo. 6); legislación laboral (apdo. 7); legislación civil, obligaciones contractuales, fuentes del derecho (apdo. 8); crédito, banca y seguros (apdo. 11); planificación general de la actividad económica (apdo. 13); investigación científica y técnica (apdo. 15); sanidad (apdo. 16); seguridad social (apdo. 17); Administraciones públicas, funcionarios, procedimiento administrativo, contratos y concesiones administrativas (apdo. 18); pesca marítima (apdo. 19); medio ambiente (apdo. 23); minas y energía (apdo. 25); medios de comunicación social (apdo. 27); archivos, bibliotecas y museos (apdo. 28); seguridad pública (apdo. 29); educación (apdo. 30), etc. La competencia exclusiva a favor del Estado se extenderá, también, a todas aquellas materias que, pudiendo hacerlo, no hayan sido asumidas como propias por los respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud de la cláusula residual contenida en el apartado 3 del artículo 149.

Por su importancia en el presente Tema redactamos dicho artículo 149 íntegramente:

- «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
 2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 3. Relaciones internacionales.
 4. Defensa y Fuerzas Armadas.
 5. Administración de Justicia.
 6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
 7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
 8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
 9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
 10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
 11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
 12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
 14. Hacienda general y Deuda del Estado.

15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
 25. Bases de régimen minero y energético.
 26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
 28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
 29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
 30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
 31. Estadística para fines estatales.
 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.
2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.
 3. La materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

2.4.5.3. Competencias propias de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas creadas con arreglo al procedimiento general, pueden obtener, en el momento de su constitución, competencias sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1 de la Constitución. Estas competencias han de figurar expresamente en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Se extienden desde la autonomía institucional, a la autonomía legislativa, ejecutiva y financiera.

Institucionalmente, las Comunidades Autónomas tienen competencia para organizar sus propias instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), sin que la Constitución imponga un cuadro mínimo institucional. Ello supone diferentes posibilidades, que van desde la creación de órganos meramente ejecutivos (lo que constituiría un acto de descentralización administrativa, más que de autonomía política); hasta el establecimiento de órganos legislativos con competencias y facultades en las materias asumidas por el Estatuto (lo que constituye un acto de autonomía política). Es el esquema institucional de que se dota cada Comunidad, el determinante de la posibilidad de asumir facultades legislativas, o limitarse exclusivamente a competencias administrativas.

La autonomía financiera se reconoce en los artículos 156 y 157 de la Constitución. Le es de aplicación los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Comprende la captación y administración de sus recursos económicos, que estarán constituidos por los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado; los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; y los impuestos, tasas y contribuciones que puedan imponer las Comunidades Autónomas. A estos ingresos hay que sumar las transferencias del Fondo de Compensación, los rendimientos procedentes del patrimonio de la propia Comunidad, y los ingresos de derecho privado y el producto de sus operaciones de crédito.

Dicho artículo 148 se inserta a continuación íntegramente:

- «1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
 4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
 6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
 7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
 8. Los montes y aprovechamientos forestales.
 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
 10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
 11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
 12. Ferias interiores.
 13. El fenómeno de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
 14. La artesanía.
 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
 19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
 20. Asistencia social.
 21. Sanidad e higiene.
 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

2.4.5.4. Competencias delegadas a las Comunidades Autónomas

Además de las facultades o competencias cuya titularidad y ejercicio pueden ser asumidos como propios por las Comunidades Autónomas, la Constitución (art. 150) contempla el desplazamiento hacia éstas de algunas pertenecientes al Estado. En este caso, dichas facultades se ejercerán por cesión o transferencia o por delegación.

El artículo 150.1 dispone que, «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas».

Mayor importancia y alcance tiene el artículo 150.2 de la Constitución: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado». Este precepto permite al Estado tanto la transferencia como la cesión. La transferencia supone el ceder competencias enteras de naturaleza normativa y de ejecución; esto es, se transfiere la titularidad de la competencia. La delegación solo atribuye las facultades de ejecución o gestión. El artículo 150 al que se ha hecho referencia es el siguiente:

- «1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas

a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

2.4.6. El control de las Comunidades Autónomas

La Constitución prevé diversos mecanismos de fiscalización de la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas. Esta tarea se constriñe al ámbito de la legalidad de la actuación autonómica, quedando a salvo la autonomía política. Se trata, por consiguiente, de un control que será ejercido, fundamentalmente, por órganos jurisdiccionales.

La Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer de los recursos y de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 161.1 CE y 2 y 27.2.e) y f) LOTC) contra los actos con fuerza de ley y los Reglamentos de los órganos legislativos (art. 153.a CE); el recurso de amparo, en los casos de vulneración de los derechos a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, emanados de las Comunidades Autónomas. Igualmente tiene atribuida competencia para conocer de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (art. 161.1.c CE).

El control ejercido por el Tribunal Constitucional no se limita a la adecuación de la producción legislativa de las Autonomías a la Constitución, sino que se extiende (art. 161.2 CE), a las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. Esto es, a disposiciones reglamentarias autonómicas. La impugnación, en este caso, se realizará por el Gobierno y tendrá efectos suspensivos, «pero el Tribunal, en todo caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

Los Tribunales ordinarios de los diferentes órdenes, y en particular la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153.c CE), llevarán a cabo el control de la actividad de las Comunidades Autónomas. En este sentido, a todos los efectos, la Administración de las Comunidades Autónomas se entenderá como Administración pública. Igualmente se habilita al Estado para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanadas de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas. A su vez, éstas están legitimadas para impugnar las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración del Estado que afecten al ámbito de su autonomía.

El Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, ejercerá el control (artículo 153.b CE) sobre el ejercicio de las competencias de titularidad estatal transferidas o delegadas, a que se refiere el artículo 150.2.

Igualmente (art. 155 CE), podrá, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones que impongan la Constitución o las Leyes, o para la protección de los intereses generales de España.

El control económico y contable se ejercerá por el Tribunal de Cuentas (artículo 153.d CE), mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

2.4.7. Recursos económicos

La Constitución, no solo atribuye autonomía financiera, como vimos al tratar de los principios constitucionales, a las Comunidades Autónomas, sino también establece en el artículo 157 los recursos que deberán constituir las haciendas autonómicas, a saber:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales de Fabricación, etc); 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. En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial, la Constitución dispone que «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» (art. 158.2)
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito. Según el artículo 156.2 de la Constitución, «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».

2.3.8. *El mapa autonómico*

En la actualidad existen diecisiete Comunidades Autónomas de diferentes tipologías (pluriprovinciales, uniprovinciales, insulares), de las cuales siete surgieron con autonomía plena: las tres que plebiscitaron sus Estatutos y tenían un régimen provisional a la entrada en vigor de la Constitución, que son las Catalana, Vasca y Gallega, más la Navarra, Andaluza, Valenciana y Canaria, que accedieron por la vía del artículo 151 de la Constitución, las diez restantes se instauraron a través de una autonomía de carácter gradual, completándose el mapa autonómico con el acceso de las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla a regímenes autonómicos especiales.

2.4.9. *Los Estatutos de Autonomía*

2.4.9.1. *Naturaleza jurídica*

Una de las novedades más importantes del sistema normativo introducido por la constitución la constituyen los Estatutos de Autonomía, cuya caracterización básica lleva a cabo el artículo 147, apartado 1, que debe, no obstante, examinarse en conexión con otros preceptos de la Constitución. De este examen conjunto se obtienen las notas principales que caracterizan a este tipo de normas jurídicas de acuerdo con nuestra Constitución. El propio artículo 147.1 señala las dos perspectivas bajo las que cabe contemplar los Estatutos de Autonomía: como «norma básica» de la Comunidad Autónoma a la que se refieren y, de otro lado, como «parte integrante del ordenamiento jurídico» del Estado.

Normas básicas de la Comunidad Autónoma

El artículo 147, apartado 1 de la Constitución, define formalmente el Estatuto de Autonomía, en primer término y de forma breve y certera, como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma».

Aparece bajo esta perspectiva el Estatuto de Autonomía como la cúspide del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma; en cierto sentido, como la «Constitución» de ésta. La afirmación requiere, sin embargo, de una inmediata precisión. El Estatuto no es una norma de rango constitucional, ni emana de un poder «constituyente» semejante a las Constituciones de los Estados en un sistema confederal: el fundamento del Estatuto se encuentra en la propia Constitución, en el derecho a la autonomía que ésta reconoce en su artículo 2, y por eso su finalidad no es otra que la de crear y articular orgánicamente una Comunidad Autónoma «dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147, apartado 1) y de la organización territorial de un «Estado» único (art. 137).

Bajo una consideración formal, el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad Autónoma: tal es uno de los sentidos que admite su caracterización como «norma... básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147, apartado 1). Esto significa, ante todo, que cada Comunidad Autónoma dispone de capacidad normativa, lo cual es consecuencia del reconocimiento de su «autonomía» (arts. 2 y 137) y de su «autogobierno» (art. 143, apartado 1).

Pero aunque el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad, ha de quedar claro que ese sistema propio no equivale al ordenamiento jurídico todo aplicable a dicha Comunidad. No por evidente, puede omitirse esta afirmación, consecuencia asimismo de la configuración territorial de un Estado único que la Constitución establece. La unidad y la unicidad del ordenamiento jurídico (art. 9.1, entre otros) significa la aplicación global de éste a todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las reservas de normatividad en favor de los otros entes territoriales y, particularmente aquí, de las Comunidades Autónomas. En éstas, por tanto, el Derecho estatal (art. 149.3) es directamente aplicable, con las excepciones indicadas, de modo que el ordenamiento jurídico aplicable a cada Comunidad no se agota en las normas que emanen de los órganos competentes de ella.

Leyes integrantes del ordenamiento jurídico estatal

Los Estatutos de Autonomía son, también, parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado, como declara de modo taxativo el artículo 147, apartado 1 de la Constitución. Prescindiendo de la adición enfática que el texto contiene («el Estado los «reconocerá y amparará» como parte...»), la calificación tiene un valor sustantivo considerable en el que conviene profundizar.

Hay que reiterar aquí, con mayor fuerza si cabe, la unidad y unicidad del ordenamiento jurídico que la Constitución declara (art. 9.1, entre otros) y que es consecuencia de la soberanía nacional única que igualmente proclama (preámbulo y art. 1.2). Los Estatutos de Autonomía forman parte integrante del ordenamiento estatal y no reservas o excepciones a aquel: la reserva de potestad normativa en favor de las Comunidades Autónomas ni se ejerce por el Estatuto, que es una ley del Estado, ni significa la contraposición de un «Derecho de las Comunidades Autónomas» frente al «Derecho del Estado» más que en la dimensión instrumental del sistema de prelación de fuentes de un ordenamiento jurídico único.

El Estatuto de Autonomía es, en sí mismo, «parte integrante» del ordenamiento jurídico del Estado. Esto es, no se recibe o integra a posteriori en aquel, sino que nace como norma del Estado.

Leyes orgánicas sui generis

Si, según ha quedado expuesto, los Estatutos de Autonomía son parte integrante del ordenamiento jurídico estatal, habrá que precisar ahora que, de modo más particular, se trata, en el conjunto de aquel, de leyes orgánicas. Así resulta con claridad de diversos preceptos de la Constitución: artículos 81.1 y 151, de modo principal. Por ese su carácter de leyes orgánicas, comparten, pues, con éstas la imposibilidad de la delegación legislativa (art. 82.1), en tanto que, como normas de régimen de las Comunidades Autónomas, tampoco pueden ser aprobadas por Ley (art. 86.1).

Cuestión de mayor trascendencia presenta la indudable caracterización *sui generis* de los Estatutos de Autonomía dentro del conjunto de las diversas clases de leyes orgánicas ya que gozan de «inmunidad frente a otras leyes del Parlamento, tanto ordinarias como orgánicas». Esa condición deriva lisa y llanamente, de la exigencia de un sistema propio para la reforma o modificación del Estatuto (artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución; este último de dicción mucho más contundente), que resultaría fácilmente defraudado de aceptarse la intromisión por parte de otras leyes del Estado, incluso de naturaleza orgánica.

2.4.9.2. Contenido de los Estatutos de Autonomía

El apartado 2 del artículo 147 enumera cuatro grupos de materias que deben constituir contenido preceptivo de cualquier Estatuto de Autonomía: denominación de la Comunidad Autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de sus instituciones y las competencias asumidas. Pero esa enumeración no agota el contenido de éstos, no solo porque otros preceptos constitucionales imponen la consignación de extremos varios, sino también por cuanto ese contenido puede tener mayor amplitud, bien en base a normas también constitucionales o derivadas de ellas, bien conforme a la propia naturaleza y objeto del Estatuto de Autonomía. Esta diferencia de supuestos puede servirnos de guía a la hora de precisar con algún detalle la materia propia o contenido de los Estatutos de Autonomía en general.

Contenidos preceptivos y facultativos

La Constitución exige en varios preceptos que los Estatutos incluyan en su texto diversas materias. Aparte de los cuatro géneros de cuestiones que explicita el artículo 147, apartado 2, que serán objeto de atención especial en lo que sigue, la Constitución obliga a cada Estatuto de Autonomía a consignar el procedimiento de reforma del propio Estatuto (artículos 147.3 y 152.2).

Fuera de los preceptos indicados, las restantes materias que contengan los Estatutos de Autonomía deben considerarse de inclusión facultativa u opcional, aunque en la mayoría de los casos deriven de la naturaleza de otros preceptos constitucionales (así, el ejercicio del derecho a la autonomía por la aprobación del propio Estatuto: artículos 2 y 143.1; o el carácter «histórico» de la Comunidad Autónoma en alguno de los tres supuestos que contiene este último, etc.). La misma Constitución hace mención explícita de algunas de estas materias: convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2), establecimiento de circunscripciones territoriales propias (artículo 152.3) y colaboración con el Estado en la gestión tributaria (artículo 156.2).

Consideración particular y detallada merecen ahora los cuatro géneros de cuestiones que, con carácter de contenidos preceptivos de todo Estatuto de Autonomía, establece el apartado 2 del artículo 147.

Denominación de la Comunidad

El artículo 147, apartado 2, a), obliga a los Estatutos de Autonomía a que recojan en su contenido «la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica».

Resulta de aquí, en primer término, que toda Comunidad Autónoma ha de tener una «denominación», un nombre que la designe e identifique. Ahora bien: tal denominación solo tiene una referencia en el precepto que nos ocupa: ser la que «mejor corresponda a su identidad histórica» (la de la propia Comunidad Autónoma). Se trata, como es obvio, de un típico concepto jurídico indeterminado, de difícil control en la práctica. Por regla general, se han adoptado las denominaciones de ámbito geográfico ya acreditadas, como ya se hiciera en los correspondientes regímenes preautonómicos, sin que se suscitara una problemática especial. Pero en algunos casos esas denominaciones se han etiquetado o calificado con un concepto jurídico previo: «País» (vasco), «Principado» (Asturias), «Región» (Murcia), «Comunidad Autónoma» (Islas Baleares) o simplemente «Comunidad» (Madrid). En la preparación del Estatuto de Valencia la elección del término «País», que era la de «mejor identidad histórica» y recogía el proyecto, fue rechazada con ardor por uno de los polos políticos y la polémica se zanjó con una fórmula híbrida tan al gusto de los negociadores de aquella etapa: «El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma... con la denominación de Comunidad valenciana» (art. 1.1). Sin embargo, la mitad de los Estatutos no cumple con la exigencia de hacer constar, como tal, la denominación, aunque ello se deduzca del texto del artículo o artículos iniciales y así ocurre en los Estatutos de Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla y León, Ceuta y Melilla.

Delimitación del territorio

Este requisito que, como de mención obligatoria también en los Estatutos de Autonomía, preceptúa el apartado 2.b), del artículo 147 («la delimitación de su territorio»), es consustantivo a la creación de todo ente territorial, como es el caso de las Comunidades Autónomas.

Todos los Estatutos de Autonomía han llevado a cabo una delimitación del territorio que comprende la respectiva Comunidad Autónoma. Las formulaciones muestran numerosas diferencias, pero en la gran mayoría de los casos tienen carácter semántico y, por ello, irrelevante en la práctica, así se utilizan expresiones como son las siguientes: el territorio de la Comunidad Autónoma... «es el de», «comprende el de», «es el comprendido en», «formado por el de», «integrado por el de», etc.

Otras diferencias, ya sustantivas, obedecen a peculiaridades geográficas («territorios insulares» e «islas») o administrativas históricas («Territorios Históricos», «comarcas» o «Merindades»).

El criterio más común, seguido en casi todos los Estatutos, consiste en referir la delimitación territorial a las dos entidades administrativas menores preexistentes; esto es, a los municipios, integrados a su vez en la o las provincias.

La formulación constitucional, sin embargo, no evita la modificación indirecta del territorio de una Comunidad Autónoma por la vía de la alteración del de una provincia (art. 141.1), lo que no podría considerarse válido al implicar modificación del correspondiente Estatuto de Autonomía, según lo antes expuesto a propósito de la «inmunidad» de éste.

Cuestión distinta es la previsión de incorporación a una Comunidad Autónoma de territorios no comprendidos en la delimitación inicial. Previsiones a este propósito figuran tanto en la Constitución como en algunos Estatutos. En el primer caso nos encontramos con la eventual incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición transitoria cuarta) y, ya con una problemática especial en la que no corresponde entrar aquí, las que pudieran derivarse de los supuestos previstos en el artículo 144. Otras previsiones de este tipo se contienen en varios Estatutos de Autonomía. Así, con mayor relevancia, el del País Vasco incluye un procedimiento para la «agregación» a esta Comunidad Autónoma de «otros territorios o municipios que estuviesen enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma» (art. 8), que es el caso del enclave burgalés del Condado de Treviño. El Estatuto de Andalucía, por su parte, recoge «la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma..., una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española» que da cobijo, mediante una fórmula elegante, al tema de Gibraltar). Finalmente, dos Estatutos (los de La Rioja y Cantabria)

regulan la posibilidad de que sus respectivas Comunidades se integren en otra (Castilla y León, de la que proceden, aun cuando no se la nombra).

Todavía cabría evocar un tercer supuesto que tendría incidencia en la configuración, bien que a posteriori, del territorio de una Comunidad Autónoma. Nos referimos a la separación de una o varias provincias, aunque este supuesto no está contemplado en la Constitución. Como ha podido verse en el párrafo anterior, los Estatutos de Autonomía de Navarra, La Rioja y Cantabria contemplan la posibilidad de incorporación de una Comunidad Autónoma a otra, pero mediante la disolución de la primera y en bloque, lo que, por otra parte, no podía ser de otro modo puesto que se trata de Comunidades uniprovinciales. Sin embargo, dado el silencio de la Constitución, ningún Estatuto regula la separación ni la incorporación a su Comunidad de una provincia integrada en otra pluriprovincial.

Instituciones propias

Mención obligada de todo Estatuto de Autonomía constituye también, conforme al apartado 2.c), del artículo 147, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Por tanto, en cuanto a las instituciones propias, el precepto exige que se señale en los Estatutos la denominación, organización y sede de aquellas. Este precepto cabe relacionarlo con el artículo 152.1. de la Constitución, que señala que en los Estatutos aprobados por el procedimiento previsto por el artículo 151.1 la organización institucional de la Comunidad se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

Pero nada ha impedido que a este esquema responda también la organización institucional de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 143.2 de la Constitución. Ello no obstante, hay que tener en cuenta que, conforme dispone el artículo 148.1 de la Constitución, —y así se determina en todos los Estatutos de autonomía—, a las Comunidades autónomas compete la organización de sus instituciones de autogobierno, por lo que, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, —Sentencias 35/82 y 204/92, entre otras— las Comunidades autónomas pueden crear otras instituciones de autogobierno, más allá de las previstas en sus Estatutos, en la medida que lo juzguen necesario para su autogobierno.

Y así, no son pocas las Comunidades autónomas que han creado por Ley instituciones no previstas en sus Estatutos, como por ejemplo los Consejos Consultivos, o los órganos autonómicos equivalentes al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la sede de las instituciones autónomas propias, del enunciado constitucional no puede deducirse, como ha señalado el Tribunal Constitucional, (STC 89/1984), una reserva estatutaria absoluta, por lo que tal determinación puede diferirse a lo que dispongan las leyes autonómicas.

Hay que tener en cuenta que a pesar de la mención contenida en el artículo 151.1 con relación a los Tribunales Superiores de Justicia («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»), dichos órganos no forman parte de la Administración Autónoma pues el Poder Judicial es único para todo el Estado. Aquellos Tribunales son, por tanto, órganos del Estado en la Comunidad autónoma, pero en ningún caso, órganos de éstas.

Competencias asumidas y traspaso de servicios

Con arreglo al apartado 2.d) del artículo 147, los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

La referencia a las competencias reenvía a los preceptos en que se establecen las correspondientes «listas» de aquellas: artículo 148.1, para todas las Comunidades Autónomas, y artículo 148.2, en relación con el artículo 149, para las de la vía del artículo 151 y también para las restantes transcurridos cinco años (art. 148.2). Sin adentrarse aquí en la problemática sustantiva que plantean las normas citadas, todos los Estatutos de Autonomía incorporan listas, por lo común muy largas, de las competencias que cada Comunidad asume, y ello, por cierto, con un explicable mimetismo con respecto a los dos primeros textos aprobados, los Estatutos vasco y catalán. En la práctica, el desglose de las correspondientes listas de materias se ha efectuado en los Estatutos en base a las facultades asumibles por cada Comunidad Autónoma, en una difícil y a veces forzada interpretación del artículo 149.1 de la Constitución, agrupando así aquellas en torno a las categorías de competencias «exclusivas» o «plenas», competencias de «desarrollo legislativo» y de «ejecución», básicamente.

Por lo que se refiere a las «bases para el traspaso de los servicios», se trata de una exigencia que cumplen todos los Estatutos, básicamente

a través de la creación y regulación de las llamadas «Comisiones Mixtas de Transferencias» (la mayoría creadas ya bajo los previos regímenes de preautonomía).

2.4.9.3. Reforma de los Estatutos de Autonomía

Como norma institucional básica de una Comunidad Autónoma, al igual que la Constitución, los Estatutos regulan su propio mecanismo de reforma, cosa que no sucede con ninguna otra norma.

La Constitución prevé dos procedimientos de reforma: el general, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143.2, que se contiene en el artículo 147.3, a cuyo tenor «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»; y el especial, reservado a los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151.1, que está establecido en el artículo 152.2, de acuerdo con el cual: «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».

Como ya se ha expuesto en el procedimiento de reforma intervienen tanto el parlamento autonómico como el estatal, de tal suerte que para que la reforma prospere es necesaria una sintonía entre ambos. Efectivamente, los Estatutos prevén una primera fase en el que el proyecto de reforma es elaborado por el parlamento autonómico que lo remite a las Cortes Generales, para que lo aprueben mediante Ley Orgánica. Hay que tener en cuenta que la exigencia de referéndum solo es exigible para los estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución. Sin embargo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, también contempla la ratificación por referéndum de las reformas estatutarias, a pesar de no ser la Comunidad Valenciana una de las de la vía del artículo 151.

En cuanto a la tramitación en las Cortes Generales de este tipo de iniciativas, el silencio de los Reglamentos de ambas Cámaras hizo necesaria la aprobación de dos Resoluciones, una de la Presidencia del Congreso de los Diputados y otra de la Presidencia del Senado, de 16 de marzo y de 30 de septiembre de 1993, respectivamente.

Cabe advertir que no hay coincidencia en los diferentes Estatutos a la hora de fijar quienes tienen iniciativa para proceder a su reforma. Así, por ejemplo, el artículo 64 del Estatuto de la Comunidad de Madrid señala que la iniciativa corresponde al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría

absoluta de la Comunidad de Madrid. No se reconoce en dicho Estatuto iniciativa a favor de las Cortes Generales, cosa que sí sucede en otros Estatutos: Estatuto de Castilla y León (artículo 55); Castilla-La Mancha (artículo 54); Comunidad Valenciana (artículo 81); Aragón (artículo 61); La Rioja (artículo 58); Andalucía (artículo 74); Cantabria (artículo 58); Principado de Asturias (artículo 56); Murcia (artículo 55); Canarias (artículo 64); Extremadura (artículo 62); Illes Balears (artículo 76); País Vasco (artículo 46) y Cataluña (artículo 223, para el caso de reforma de los Títulos del Estatuto que afecten a las relaciones con el Estado). Hay Estatutos que reconocen iniciativa a los municipios (por ejemplo, artículo 64 del Estatuto de la Comunidad de Madrid; artículo 56 del Estatuto del Principado de Asturias; y artículo 58 del Estatuto de La Rioja). El nuevo Estatuto de Cataluña, si bien no reconoce la potestad de iniciativa de los ayuntamientos, sí que les reconoce, siempre y cuando reúnan una serie de requisitos numéricos, la posibilidad de proponer al Parlamento el ejercicio de su iniciativa parlamentaria (artículos 222 y 223). Otros estatutos, además, reconocen iniciativa de reforma al Gobierno de la Nación (art. 56 del Estatuto del Principado de Asturias, y art. 55 del de Murcia).

Por otra parte cabe señalar que algunos Estatutos prevén dos procedimientos de reforma diferenciando la que pretende ampliar el ámbito competencial de la del resto de supuestos (en este sentido cabe hacer referencia al artículo 61 del Estatuto de la Comunidad Valenciana que exige acuerdo adoptado por tres quintas partes de sus miembros, salvo que solo tuviera por objeto la ampliación del ámbito competencial, en cuyo caso bastará la mayoría simple de las Cortes Valencianas). En el mismo sentido artículo 55 del Estatuto de Murcia y otros, como es el caso del Estatuto de la Comunidad de Madrid (artículo 64), del Estatuto de Castilla-La Mancha (artículo 54) o del Estatuto de Castilla y León (artículo 55) no realizan tal distinción.

El Estatuto de Cataluña también contempla dos procedimientos de reforma, en función de la materia afectada por la misma: así, el Estatuto de 2006 distingue entre la reforma de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado (Títulos I y II) y la reforma del resto de Títulos.

TESTS DEL TEMA 2

1. ¿Qué Título y Capítulo de la Constitución regula la Administración Local?

- a) El Capítulo Primero del Título VIII.
- b) El Capítulo Segundo del Título VIII.
- c) El Capítulo Tercero del Título VIII.
- d) El Capítulo Primero del Título III.

2. El principio constitucional por el que se garantiza el derecho de las entidades locales a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen se denomina:

- a) Autonomía local.
- b) Colaboración entre entidades locales.
- c) Elección democrática.
- d) Suficiencia financiera.

3. De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución, los municipios gozan de autonomía:

- a) Para la gestión de su autogobierno.
- b) En sus relaciones con otras administraciones.
- c) Para ejercer la potestad reglamentaria.
- d) Para la gestión de sus respectivos intereses.

4. La autonomía local no implica:

- a) Autonomía institucional.
- b) Autonomía competencial.
- c) Autonomía financiera.
- d) Potestad legislativa.

5. Las entidades locales territoriales, ¿están legitimadas ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de normas que lesionen su autonomía?

- a) No ante el Tribunal Constitucional, pero sí ante la jurisdicción ordinaria.
- b) Sí, a través del recurso de amparo.
- c) Sí, a través del denominado conflicto en defensa de la autonomía local.
- d) Sí, sólomente contra cualquier norma de rango legal del Estado.

- 6. ¿Contra qué tipo de normas se puede plantear el conflicto en defensa de la autonomía local?**
- a) Contra las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas.
 - b) Contra las normas del Estado con rango de ley o normas reglamentarias y contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas.
 - c) Contra las normas del Estado con rango de ley.
 - d) Contra cualquier disposición proveniente del Estado o de las Comunidades Autónomas.
- 7. El régimen local español contenido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local:**
- a) Comprende los aspectos institucionales de la Administración local, esto es, su organización y funcionamiento, los aspectos competenciales y los medios personales y materiales precisos para su desarrollo.
 - b) Implica el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el estado.
 - c) No permite opciones diversas, ya que las Comunidades Autónomas no tienen competencias en estos supuestos.
 - d) Se aplica íntegramente a todo el territorio español.
- 8. De acuerdo con el artículo 140 de la Constitución, los municipios gozarán de personalidad jurídica:**
- a) Propia.
 - b) Plena.
 - c) Pública.
 - d) Unica.
- 9. ¿A qué principio constitucional, en relación con las Corporaciones Locales, alude el artículo 142 de la Constitución?**
- a) Al principio de autonomía.
 - b) Al principio de elección democrática.
 - c) Al principio de suficiencia financiera.
 - d) Al principio de colaboración.
- 10. El sistema financiero establecido en la Constitución para las Corporaciones locales establece que las haciendas locales se nutren de:**
- a) Los tributos propios de las Corporaciones Locales.
 - b) La participación en los tributos del Estado.
 - c) La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.
 - d) Todas las respuestas son correctas.

11. Las entidades locales se rigen:

- a) Por normas europeas.
- b) Por normas estatales.
- c) Por normas de las Comunidades Autónomas y de las propias entidades locales.
- d) Todas las respuestas son correctas.

12. La Carta Europea de Autonomía Local:

- a) Fue elaborada por el Parlamento Europeo.
- b) Aún no ha sido ratificada por España.
- c) Forma parte del ordenamiento jurídico español.
- d) Aún no ha entrado en vigor en España.

13. Tienen la consideración de entidades locales territoriales:

- a) El municipio y la provincia exclusivamente.
- b) El municipio, la provincia, la isla y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- c) El municipio, la provincia y la isla.

14. ¿Qué tipo de entidades locales no gozan de las potestades propias que la LR-BRL otorga al municipio, la provincia y la isla, sino que debe ser la legislación de las Comunidades Autónomas la que debe concretarlas?

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- b) Las áreas metropolitanas y las comarcas.
- c) Las mancomunidades de municipios.
- d) Todas las respuestas son correctas.

15. No tienen carácter de entidad local:

- a) Las Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra.
- b) Los caseríos.
- c) Las pedanías.
- d) Las aldeas.

16. Las mancomunidades de municipios son entidades locales:

- a) Territoriales.
- b) Con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos.
- c) A las que se garantiza su autonomía.
- d) Permanentes.

- 17. ¿Qué tipo de entidades podrán tener carácter territorial y las potestades propias de las Administraciones públicas de carácter territorial según determinen las leyes de las Comunidades Autónomas?**
- a) Los municipios.
 - b) Las provincias.
 - c) Las islas.
 - d) Las comarcas.
- 18. La provincia se define en la Constitución como:**
- a) Una entidad local.
 - b) Una corporación local.
 - c) Una organización territorial.
 - d) Una organización local.
- 19. El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a:**
- a) Las Diputaciones.
 - b) Las Diputaciones, Corporaciones, Cabildos y Consejos.
 - c) Las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
 - d) Las Diputaciones representativas u forales.
- 20. Los cabildos o consejos insulares son los órganos de gobierno, administración y representación de:**
- a) La isla.
 - b) El archipiélago.
 - c) La provincia insular.
 - d) La mancomunidad provincial interinsular.
- 21. Atendiendo a su organización territorial, la forma de Estado establecida en nuestra Constitución puede calificarse de:**
- a) Estado federal.
 - b) Estado unitario.
 - c) Estado autonómico o Estado de las autonomías.
 - d) Estado regional.
- 22. Según el artículo 137 de la Constitución, las entidades que forman parte de la organización territorial del Estado tiene como nota común que gozan de:**
- a) Autonomía.
 - b) Autogobierno.
 - c) Autosuficiencia financiera.
 - d) Soberanía.

-
- 23. De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución los municipios, provincias y Comunidades Autónomas gozan de autonomía:**
- a) Para que no existan privilegios por razón del territorio.
 - b) Para ejercer su autosuficiencia financiera.
 - c) Para garantizar la solidaridad entre todas ellas.
 - d) Para la gestión de sus respectivos intereses.
- 24. De acuerdo con el artículo 138 de la Constitución ¿a quién corresponde garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas?**
- a) Al Gobierno de la Nación.
 - b) Al Estado.
 - c) A los poderes públicos.
 - d) A los tribunales de justicia.
- 25. El artículo 138.1 de la Constitución dice que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... atendiendo en particular»:**
- a) A las zonas de alta montaña.
 - b) A las circunstancias del hecho insular.
 - c) A las zonas especialmente despobladas.
 - d) A los archipiélagos y las islas.
- 26. De acuerdo con el artículo 143 de la Constitución ¿qué tipos de entidades territoriales podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas?**
- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, las provincias insulares y las provincias con entidad regional histórica.
 - b) Las provincias limítrofes y las provincias con entidad regional histórica además de las ciudades de Ceuta y Melilla.
 - c) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.
 - d) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los archipiélagos y las provincias con entidad regional histórica.
- 27. ¿Qué característica territorial se exige a las provincias no insulares para que se puedan constituir en Comunidad Autónoma?**
- a) Que sean limítrofes.
 - b) Que estén equilibradas económicamente.
 - c) Que tengan la misma lengua propia.
 - d) Que su extensión territorial sea parecida.
-

- 28. Las agrupaciones de provincias limítrofes ¿qué tipo de características comunes deben reunir para poder constituirse en Comunidad Autónoma?**
- Características históricas, culturales y sociolingüísticas comunes.
 - Características históricas, culturales y económicas comunes.
 - Características demográficas, culturales y económicas comunes.
 - Características de vinculación regional, factores históricos y culturales, conveniencia económica y estructura social.
- 29. Un supuesto común para la constitución de una Comunidad Autónoma mencionado en el artículo 143.1 de la Constitución lo constituyen:**
- Las agrupaciones de islas.
 - Los archipiélagos.
 - Los territorios insulares.
 - Las provincias insulares.
- 30. ¿Qué requisito se exige en el artículo 143.1 de la Constitución para poder constituir una Comunidad Autónoma uniprovincial?**
- Que los municipios que la componen tenga características históricas, culturales y económicas comunes.
 - Que tengan entidad regional histórica.
 - Que su territorio concondara con el anterior mapa preautonómico.
 - Que los municipios que la componen tengan continuidad territorial.
- 31. ¿Quién no puede adoptar los acuerdos para la iniciativa del proceso autonómico?**
- Las diputaciones interesadas.
 - El órgano interinsular correspondiente.
 - Los municipios.
 - El Gobierno de la Nación.
- 32. ¿Qué requisito se exige a los municipios que quieran adoptar la iniciativa del proceso autonómico?**
- Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia.
 - Que la población de todos los municipios represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla.
 - Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia y que la población de éstos represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla.
 - Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia, que la población de éstos represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla y que se celebre un referéndum consultivo con resultado afirmativo en cada uno de los municipios.

- 33. ¿Qué plazo se establece en la Constitución para que los acuerdos de iniciación del proceso autonómico sean cumplidos?**
- a) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguno de los ayuntamientos interesados.
 - b) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las diputaciones interesadas.
 - c) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.
 - d) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas o seis meses a partir del acuerdo del ente preautonómico correspondiente.
- 34. En caso de no prosperar la iniciativa para la constitución de la Comunidad Autónoma, ¿qué plazo se establece en la Constitución durante el cual no podrá reiterarse la misma?**
- a) Cinco años.
 - b) Cuatro años.
 - c) Seis meses.
 - d) Ocho meses.
- 35. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma:**
- a) Cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia.
 - b) Cuando no tenga entidad regional histórica.
 - c) Ambas respuestas son ciertas.
 - d) Ambas respuestas son falsas.
- 36. Para territorios que no estén integrados en la organización provincial, las Cortes Generales podrán:**
- a) Autorizar un Estatuto de autonomía.
 - b) Acordar un Estatuto de autonomía.
 - c) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía.
 - d) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional.
- 37. ¿Por qué razón podrán las Cortes Generales sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales para constituirse en Comunidad Autónoma?**
- a) Por motivos de interés nacional.
 - b) Para evitar las disfunciones generales que podrían derivar de la falta de integración de algunos territorios.
 - c) Para cohesionar económicamente el territorio que pretende constituirse en Comunidad Autónoma.
 - d) Para una mejor prestación de los servicios públicos.

38. La Constitución en su artículo 145 prohíbe:

- a) La celebración de convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.
- b) La confederación de Comunidades Autónomas.
- c) La federación de Comunidades Autónomas.
- d) Los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.

39. Los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas se regularán:

- a) En la legislación básica del Estado.
- b) En el Título VIII de la Constitución.
- c) En las leyes de las Comunidades Autónomas.
- d) En los Estatutos de Autonomía.

40. ¿Qué tipo de instrumentos se regulan en el artículo 145.2 de la Constitución para la cooperación entre las Comunidades Autónomas?

- a) Las conferencias sectoriales.
- b) Los convenios y los acuerdos de cooperación.
- c) Las declaraciones conjuntas de intenciones.
- d) Las exposiciones de líneas de actuación común.

41. En en procedimiento de elaboración de los proyectos Estatutos de Autonomía regulado en el artículo 146 de la Constitución no pueden participar:

- a) Los Diputados de las provincias afectadas.
- b) Los Senadores de las provincias afectadas.
- c) Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- d) Los ciudadanos a través de un plebiscito.

42. En la Asamblea encargada de la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía no están presentes:

- a) Los alcaldes de los municipios afectados.
- b) Los Diputados de las provincias afectadas.
- c) Los Senadores de las provincias afectadas.
- d) Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.

43. ¿Cuál de las siguientes características referentes a los Estatutos de Autonomía no es correcta?

- a) Son parte del ordenamiento jurídico estatal.
- b) Son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.
- c) Al tener rango de ley orgánica se pueden modificar por medio de cualquier ley orgánica.
- d) Están subordinados jerárquicamente solo a la Constitución.

-
- 44. De los siguientes elementos, ¿cuál de ellos no es de inclusión obligatoria en los Estatutos de Autonomía?**
- a) La capitalidad de la Comunidad Autónoma.
 - b) La denominación de la Comunidad Autónoma.
 - c) La delimitación de su territorio.
 - d) La sede de sus instituciones propias.
- 45. ¿Qué tipo de denominación de la Comunidad Autónoma deberá incluirse de forma obligatoria en los Estatutos de Autonomía?**
- a) La que mejor corresponda a su ámbito geográfico.
 - b) La que mejor corresponda a su identidad histórica.
 - c) La que hubiese sido acreditada en el pasado.
 - d) La que mejor defina los límites de su territorio.
- 46. Respecto de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, ¿qué elemento no es de obligada inclusión en los Estatutos de Autonomía?**
- a) Su sede.
 - b) Su denominación.
 - c) Su organización.
 - d) Sus competencias.
- 47. De las siguientes instituciones, ¿cuál de ellas no se considera como institución propia de la Comunidad Autónoma?**
- a) La Asamblea Legislativa.
 - b) El Consejo de Gobierno.
 - c) El Presidente de la Comunidad Autónoma.
 - d) El Tribunal Superior de Justicia.
- 48. Los Estatutos de Autonomía deberán contener:**
- a) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
 - b) Las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias transferidas.
 - c) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
 - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas y la financiación correspondiente a tales servicios.
- 49. La reforma de los Estatutos de Autonomía exigirán en todo caso:**
- a) El referéndum popular afirmativo de los electores inscritos en los censos correspondientes.
 - b) Su aprobación mediante ley.
 - c) La aprobación por las Cortes Generales.
 - d) Todas las respuestas son correctas.
-

50. El referéndum popular es preceptivo en la reforma ¿de qué clase de Estatutos de Autonomía?

- a) De los aprobados por la vía del artículo 143.2 de la Constitución.
- b) De los aprobados por la vía del artículo 151.1 de la Constitución.
- c) De todos los Estatutos de Autonomía.
- d) El referéndum popular no es preceptivo en la reforma de ningún Estatuto de Autonomía.

SOLUCIONES TESTS DEL TEMA 2

1.B	2.A	3.D	4.D	5.C	6.A	7.A	8.B	9.C	10.D
11.D	12.C	13.C	14.D	15.A	16.B	17.D	18.A	19.C	20.A
21.C	22.A	23.D	24.B	25.B	26.C	27.A	28.B	29.C	30.B
31.D	32.C	33.D	34.A	35.C	36.D	37.A	38.C	39.D	40.B
41.D	42.A	43.C	44.A	45.B	46.D	47.D	48.C	49.C	50.B