

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (III). LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN.

ASPECTOS IMPORTANTES

HISTORIA DEL MODELO AUTONÓMICO

- En 1977, antes de la Constitución, por decreto-ley, se crean el Consejo General Vasco, la Generalitat y otros organismos preautonómicos en casi todas las comunidades. El Gobierno de la UCD impulsaba así la generalidad del principio de autonomía regional, que prefiguró el futuro constitucional de la estructura territorial de España.
- La Constitución no establece un modelo claro, sino que es, de forma calculada, ambigua, en parte para frenar las resistencias de militares y otros colectivos reaccionarios. Se fijaron dos vías de acceso a la autonomía:
 - **Vía rápida**, dada o bien por las disposiciones transitorias de la Constitución para los territorios que ya tenían un régimen provisional de autonomía, o bien según el procedimiento del **artículo 151**.
 - **Vía lenta**, dada por el procedimiento del **artículo 143** cuando no se obtiene el respaldo suficiente a que hace referencia el artículo 151.
- Tras la Constitución, se fueron aprobando los primeros Estatutos de Autonomía. Se hizo patente que el proceso autonómico carecía de planificación y coherencia, y conducía a un tipo de Estado abierto e indefinido. Ello motivó los **Pactos Autonómicos de 1981** poco después del golpe, que tuvo entre sus causas la inestabilidad creada por el terrorismo y el proceso autonómico. Eran fruto de la doctrina denominada “**café para todos**”. Gracias a este consenso se aprobó la Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico, que prevé en sus disposiciones que la transferencia de competencias se realizará progresivamente según la capacidad de cada Comunidad Autónoma hasta llegar a equiparar unas y otras.
- No obstante, el País Vasco y Cataluña deciden recurrir ante el Tribunal Constitucional, lo que hace patentes las tensiones entre la voluntad de las regiones, con una conciencia histórica muy desigual, de participar en un proceso homogéneo. El TC, por su parte, retiró la mitad de sus artículos por inconstitucionalidad, además de eliminar el carácter orgánico (que la dotaba de una protección de superior rango jurídico), y el carácter armonizador (que le hubiera permitido prevalecer sobre las disposiciones autonómicas de las Comunidades Autónomas, incluso en materias de competencia exclusiva de éstas).
- Con la parte que se salvó de la ley, se aprueba la **Ley 12/1983 de Proceso Autonómico**, que no resuelve satisfactoriamente las cuestiones pendientes. Las CCAA que accedieron por la vía lenta del 143 pasaron a gestionar un conjunto de competencias muy variado, siendo las obras públicas, los servicios sociales y el fomento del desarrollo las de mayor relevancia económica. Por su parte, no todas las comunidades históricas accedieron por la vía del 151, aunque desde una perspectiva económica su homogeneidad se debió a que todas obtuvieron las competencias del grupo anterior más educación y sanidad, las dos partidas más importantes del gasto autonómico.
- La contrapartida económica más importante fue la necesidad de articular mecanismos de financiación de los servicios transferidos. Aspectos esenciales de un Estado descentralizado como la corresponsabilidad fiscal, la puesta en práctica de mecanismos eficaces de solidaridad, la evaluación de la eficiencia del gasto y de endeudamiento no llegaron a ser planteados.
- Así, en **1992**, se acuerda el **segundo gran Pacto Autonómico**. Se fija un marco para que las CCAA que accedieron por la vía lenta del 143 adquieran nuevas competencias, incluida la educación, en un intento de igualar a éstas con las históricas. Fruto de este pacto son las diez reformas estatutarias que reciben la

aprobación de las Cortes en 1993.

- Quedaron pendientes, no obstante, asuntos importantes de financiación. La ausencia de voluntad política para abordar la aprobación de un criterio de equidad consensuado, a partir del cual establecer las necesidades de los servicios públicos de cada comunidad, y que al mismo tiempo proporcione un fundamento sólido para la distribución de los recursos, ha aumentado el sentimiento de agravio comparativo.
 - Durante la legislatura de 2004 a 2008 se inició una nueva ronda de reforma estatutaria, aprobándose así los conocidos como “Estatutos de tercera generación”. Algunos de los estatutos reformados en dicho periodo fueron los de Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León y Navarra. Durante dicho periodo también se produjo la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, del que algunos artículos fueron considerados inconstitucionales por sentencia del Tribunal Constitucional en 2010; y el rechazo por el Congreso de los Diputados de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad del País Vasco (el denominado “Plan Ibarretxe”) en 2005.
 - Actualmente, la situación de crisis ha llevado al Gobierno a reunirse con los Consejeros (**Consejo de Política Fiscal y Financiera**) para elaborar mecanismos de rescate de las CCAA en dificultades de deuda inspirados en los existentes en Europa, gracias a líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial. Además, se señala la posibilidad de que las CCAA que incumplan sus compromisos sean sancionadas o intervenidas, en el sentido que en Europa se da a este término.
 - Aunque han pasado casi 40 años desde la promulgación de la Constitución, la definición y evolución futura del modelo autonómico español sigue siendo un reto para el futuro y una fuente de tensiones. El denominado “proceso soberanista de Cataluña” es buena prueba de ello.
- Se puede consultar el siguiente enlace que resume algunos de los hitos del proceso autonómico:
https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

- La financiación debe girar en torno al principio de solidaridad, que queda concretado en una doble dimensión:
 - Compromiso de fomentar la convergencia en los niveles de renta per cápita, encomendada al Fondo de Compensación Interterritorial.
 - Compromiso de ofrecer un nivel homogéneo de prestación de servicios públicos esenciales, mediante asignaciones denominadas de nivelación. Éste compromiso, como se verá, es el que más problemas ha generado, especialmente por la valoración de los servicios.
- Existen dos modelos de financiación, el foral, aplicado en Navarra y País Vasco, y el común, para el resto de autonomías.

Respecto al común, tras la reforma de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en 2009, en virtud del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, necesaria en un Estado tan descentralizado en el que el gasto público del Estado sólo supone el 51% del total, existen los siguientes recursos de financiación:

- **Tributos totalmente cedidos**, que las CCAA obtienen al 100%, como los impuestos sobre patrimonio, sucesiones o especiales de transporte e hidrocarburos. (Art. 157.1.a CE)
- **Tributos parcialmente cedidos**, de los que las CCAA obtienen un porcentaje, que previo a la reforma estaba en torno al 30%, y actualmente es del 50% o superior, como el IRPF o el IVA. (Art. 157.1.a CE)
- **Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**, financiado principalmente con recursos de las autonomías, aunque con una aportación adicional del Estado. Su objetivo es garantizar una igual

financiación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), para todos los ciudadanos independientemente de la Comunidad Autónoma donde residan. Se reparte año a año en proporción a la población ajustada de cada región. (Art. 158.1 CE)

- **Fondo de Suficiencia Global**, que permite una financiación adicional para cubrir las diferencias entre los ingresos por los tributos y las necesidades de financiación reconocidas que no se integren en el anterior fondo. Por tanto, cuantas mayores sean las competencias asumidas, mayores serán, en principio, los recursos recibidos del Fondo.
- Se crean dos fondos adicionales, los Fondos de Convergencia, mediante aportación estatal:
 - **Fondo de Competitividad**, que reforzará la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos. Es un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita.
 - **Fondo de Cooperación**, que permitirá cumplir con el objetivo de facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.
- Respecto al modelo navarro o vasco, otorga mayor autonomía fiscal a estas dos Comunidades, y les permite negociar periódicamente su contribución a las cargas generales del Estado no asumidas, mediante una cantidad denominada aportación o cupo. En los últimos tiempos, diversas voces desde Cataluña abogaron también por un Pacto Fiscal inspirado en un modelo similar al que opera en el País Vasco.
- El reto de un nuevo modelo de financiación autonómica llevó al Gobierno, en febrero de 2017, a aprobar en Consejo de Ministros la creación de un grupo de expertos que se encargó de evaluar el modelo de financiación autonómica. Las conclusiones y propuestas de la Comisión de Expertos sobre todas las cuestiones tratadas fueron recogidas en un informe presentado el 26 de julio de 2017, accesible desde: http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf
- **Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera:**
 - Los objetivos de estabilidad presupuestaria los fijará el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.
 - Establece límite máximo de 60% de deuda pública distribuida de la siguiente manera:
 - Estado: máximo 44%
 - CCAA: máximo 13%
 - EELL: máximo 3%
 - También prevé la creación de un Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) dirigido por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), el cual está concebido para que el Estado, aprovechando sus mejores condiciones de financiación, preste directamente a las CCAA. LA adhesión de una CCAA al FLA requiere de la presentación de un Plan de Ajuste por parte de esta y la adhesión a diversas medidas racionalizadoras.
- **Objetivos de estabilidad presupuestaria de las CCAA 2018-2020:**
 - Aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en Julio de 2017. Se establecen los siguientes objetivos de déficit:
 - 2018: objetivo común para todas las CCAA del 0,4% del PIB
 - 2019: objetivo común para todas las CCAA del 0,1% del PIB
 - 2020: objetivo común para todas las CCAA del 0% del PIB
- **Fondo COVID-19**
 - La pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 provocó una emergencia sanitaria, económica y social sin precedentes a nivel mundial. Es por ello que se crea el Fondo COVID-19, Real Decreto-ley 22/2020, dotado con un crédito extraordinario de 16.000 millones de euros, que se configura como un fondo excepcional de carácter presupuestario, no reembolsable, cuyo objeto es dotar de mayor financiación mediante transferencias a las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, para hacer frente a la incidencia presupuestaria derivada de la crisis originada por el COVID-19.

OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

– Estatutos de Autonomía.

- La Constitución es la norma jurídica suprema, de la que emanan las demás normas jurídicas. Los Estatutos, por su parte, son a la vez normas autonómicas (pues se elaboran por órganos y representaciones institucionales territoriales) y partes del ordenamiento jurídico estatal (pues se aprueban como Ley Orgánica en las Cortes).
- Los Estatutos son así la norma suprema del territorio, aunque supeditadas a la Constitución.
- No obstante, no tienen el rango idéntico a cualquier otra ley, ya que el procedimiento complejo de tramitación los hace inmunes ante la acción individualizada de las Cortes o de las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA, por lo que queda clara la superioridad de su rango.

– Administración.

- Las CCAA cuentan con un importante aparato administrativo para llevar a cabo las competencias administrativas.
- La Administración autonómica se ha ido configurando de modo progresivo y no programado, al ritmo de las transferencias de competencias, lo que ha supuesto problemas a la hora de su configuración.
- En su organización se asemejan al modelo estatal, con un esquema gubernamental y administrativo centralizado.

– Distribución de competencias.

- **Competencias exclusivas del Estado:** materias que aparecen atribuidas genéricamente por el Artículo 149 a la exclusiva competencia estatal, sin mención de competencias para las CCAA. Un ejemplo es la Administración de Justicia.
- **Competencias que pueden asumir las CCAA:** materias recogidas en el **Artículo 148**, o que no sean citadas en el Artículo 149 u otros artículos de la Constitución como de exclusiva competencia estatal. Las CCAA podrán asumir sobre ellas todas las funciones, tanto ejecutivas como legislativas. No obstante, incluso en este ámbito el Estado podrá dictar leyes de armonización, como prevé el Artículo 150.3, cuando lo dicte el interés general. Un ejemplo es la asistencia social.
- **Competencias que pueden asumir las CCAA en cuanto a desarrollo legislativo y ejecución:** materias citadas en el **Artículo 149**, pero en las que éste atribuye a la exclusiva competencia estatal únicamente la legislación básica, por lo que las CCAA podrán asumir las funciones ejecutivas y legislativas de desarrollo. En este caso las disposiciones normativas se subordinan a la legislación estatal básica. Así, las normas básicas establecerán un común denominador normativo, pero no podrán agotar la legislación en la materia, ni imponer una realidad uniforme. Un ejemplo es el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.
- **Competencias que pueden asumir las CCAA en cuanto a ejecución:** materias sobre las que el artículo 149 u otros atribuyen a la exclusiva competencia estatal la legislación en general, tanto básica como de desarrollo, por lo que las CCAA sólo pueden tener funciones ejecutivas. Un ejemplo es la legislación laboral.
- En la resolución de competencias rigen dos principios fundamentales:
 - Prevalencia del derecho Estatal en caso de conflicto.
 - Principio de supletoriedad del Derecho del Estado.

– Relaciones de colaboración y cooperación entre diferentes AAPP.

- Tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que el principio de colaboración debe presidir el funcionamiento del Estado de las Autonomías.
- En cuanto a las relaciones de cooperación las **Conferencias de Presidentes, Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales de Cooperación.**
- En cuanto a las relaciones de colaboración, existen los **Convenios de Colaboración** y los **Planes y Programas conjuntos.**

ADMINISTRACIÓN LOCAL.

- La Constitución otorga, en su **Artículo 137**, el principio de autonomía a los entes locales. El Artículo 140, a su vez, lo reitera, añadiendo su carácter democrático.
- En concreto, dice el **Artículo 140**: "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos 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."
- Dado que la Constitución no fija por sí misma el contenido y alcance de dicha autonomía, ésta será desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia.
 - Son entidades locales territoriales:
 - El **Municipio**: es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
 - La **Provincia**: es una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
 - La **Isla**.
- Asimismo, gozan de la condición de entidades locales: las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades.
- La legislación del Estado en materia local es la establecida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. De forma complementaria, las CCAA cuentan con una legislación local propia en la que se abordan las características singulares de su territorio y se regula el correspondiente modelo de organización local.

INFORMACIÓN ADICIONAL

A continuación se presentan una serie de recursos donde puede ampliarse información referente a este tema:

- Información sobre el sistema autonómico español, su régimen jurídico y las relaciones de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas:
<https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica.html>
- Información sobre el sistema de financiación autonómica:
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx>
- Información sobre Entidades Locales:
<https://mpt.gob.es/politica-territorial/local.html>

- Información sobre el sistema de financiación local:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Financiacion%20local.aspx>