

Democracia y Administración Local

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA*

Antonio Fontán

La Constitución española de 1978 determina que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (Epígrafe del Título VIII y artículo 137). Las dos primeras clases de entidades pertenecen al ámbito de la Administración Local de que se ocupa el presente trabajo.

Los órganos de representación y gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, y los de las provincias, en casi todas ellas, las Diputaciones provinciales. Los primeros tienen una historia de varios siglos en muchas de las localidades, bajo ese mismo nombre o con los de "Concejo", "Ciudad", "Villa", etc., según los casos. Las Diputaciones se crean con la distribución territorial del país en Provincias (1833) y su existencia no ha conocido interrupciones desde entonces.

Las Comunidades Autónomas son una novedad de la Constitución de 1978. Fue la respuesta política a tres clases de aspiraciones ampliamente sentidas por la ciudadanía y manifestadas por sus representantes parlamentarios: las reivindicaciones nacionalistas de Cataluña y del País Vasco; la afirmación de la propia identidad de otras regiones, y la general voluntad de descentralización administrativa.

Las Comunidades Autónomas constituyen un grado o escalón intermedio entre la Administración Local y la General del Estado. Se rigen por "constituciones" peculiares, llamadas Estatutos, cuyos anteproyectos fueron elaborados por representantes de las Provincias que las integran, negociados con el Gobierno y las fuerzas políticas y, fi-

* Este texto recoge el informe sobre la democracia y las corporaciones locales en España, preparado para la Unesco en 1993 por el autor, antiguo ministro de Administración Territorial, actual editor de NUEVA REVISTA.

nalmente, tramitados y aprobados como Leyes Orgánicas del Estado por las Cortes Generales o Parlamento de la Nación (cf. art. 151, 2 de la Constitución).

Las Comunidades Autónomas están formadas por una o varias Provincias. En este segundo caso han de ser "límitrofes" y poseer "características históricas, culturales y económicas comunes". Si comprenden sólo una provincia, ésta ha de tener una "entidad regional histórica" (art. 143, 1).

El texto de la Constitución, fruto de un compromiso político entre posiciones contrapuestas, es ambiguo respecto de la significación precisa de esas condiciones de regionalidad. La mayor parte de las Comunidades Autónomas estaban claramente acotadas por la historia, la geografía, la cultura, la lengua, las instituciones, etc.: Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares, Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía, Galicia, Extremadura, Asturias. Pero otros casos eran menos claros. ¿Es que, por ejemplo, Madrid, La Rioja o Cantabria, por historia, geografía y cultura, no podían haberse integrado en una de las dos Castillas, en vez de constituir Comunidades aparte, como ha sucedido?

El acceso a la condición de Comunidad Autónoma está regulado en el Capítulo Tercero del Título VIII de la Constitución (artículos 143 ss.) y en las Disposiciones Transitorias Primera a Séptima, que se acordaron para atender a las diferentes circunstancias, históricas o coyunturales, de los diversos territorios.

Las Comunidades Autónomas no son Administración Local, porque participan del carácter y atribuciones "políticas" de las instituciones generales del Estado. Sus parlamentos o asambleas aprueban leyes -para el propio territorio-, fijan los presupuestos, controlan al gobierno regional y, respecto de numerosas materias, poseen competencias políticas y administrativas que antes de la Constitución del 78 eran responsabilidad directa y exclusiva del Estado.

Entre ellas están "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local" (artículo 148, 2 de la Constitución).

Si bien no todas las Comunidades Autónomas han recibido del Estado, en el momento actual, los mismos trasposos de competencias