

EL CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS POR EL ESTADO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Por FRANCISCO SOSA WAGNER

Sumario: 1. Introducción.—2. La aprobación de las normas estatutarias como instrumento de control.—3. Organos estatales de control en la región: en especial el comisario o delegado del Gobierno.—4. Control sobre normas y actos de las regiones.—5. Suspensión de acuerdos de los Organos autónomos.—6. Tutela jurisdiccional de los actos dictados por los órganos regionales.—7. Los conflictos de atribuciones.—8. Control sobre los órganos regionales.

1. Introducción

La concepción unitaria del Estado de que parte el texto constitucional español queda aclarada desde el artículo 2.º, que precisa cómo «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Por su parte, según el artículo 137, con el que se abre el título VIII, se señala que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades autónomas que se constituyan». Principios, pues, de unidad nacional y soberanía estatal de los que conviene partir.

Esta concepción impone una exigencia doble: de un lado, articular técnicamente los distintos campos en que la autonomía de estas organizaciones territoriales se puede plasmar, lo que nos lleva al estudio del reparto competencial; de otro, a formular los

mecanismos apropiados para que el Estado, organización que detenta la personalidad jurídica superior y originaria, se reserve la fiscalización de la actividad desarrollada por los otros entes territoriales.

Mecanismos éstos que deben instrumentarse de forma original porque parece claro que el esquema sobre el que se montan las relaciones Estado-Corporaciones locales tradicionales no puede servirnos y ello por la sustancia política y no sólo administrativa de las Comunidades autónomas. Tampoco el típico de los Estados federales, en los que toda posible controversia debe hallar su solución en el marco de los pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales. En España, donde se parte de los principios políticos que han sido expuestos, es preciso buscar fórmulas mixtas que aseguren la unidad de la dirección del Estado y el respeto a los principios autonómicos en el funcionamiento de las nuevas regiones y nacionalidades.

Los controles pueden ser de signo muy variado. Así podemos hablar de control jurisdiccional o administrativo, en función del órgano que lo tenga encomendado; puede también dirigirse a la actividad normativa que desarrolla la región —elaboración de los Estatutos, leyes regionales, etc.—, a la simple actividad administrativa o económica o al funcionamiento mismo de los órganos regionales. En el marco de este trabajo vamos a analizar los instrumentos de control referidos a la aprobación de las normas estatutarias, la existencia de órganos estatales encargados *in situ* de la fiscalización regional, el ejercicio sobre las normas o actos dictados por los órganos regionales con competencia para ello, la técnica de la suspensión de acuerdos adoptados en el seno de las instituciones regionales, la tutela jurisdiccional de dichos actos, el sistema de resolución de los conflictos de atribuciones y, por último, el control sobre los mismos órganos regionales.

2. La aprobación de las normas estatutarias como instrumento de control

La normativa básica de las nuevas Comunidades autónomas estará constituida, como bien se sabe, por sus respectivos Estatutos de Autonomía, que contendrán los aspectos más relevantes de

la organización y del régimen jurídico del territorio autónomo. En este sentido, el artículo 147 del texto constitucional precisa que los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas y las competencias asumidas. En el marco de un Estado descentralizado—federal o regional—las normas estatutarias deben encajar en el conjunto ordinamental del Estado en el que se insertan, de manera que es preciso articular técnicas jurídicas definidas destinadas a conseguir la perfecta adecuación entre unas y otras.

Pues bien, el iter procedimental de aprobación de tales normas permite detectar el grado de autonomía—en este caso, normativa—de que van a disponer los territorios autónomos. Las experiencias del Derecho comparado nos permiten señalar cómo en Italia los Estatutos regionales de régimen común, aunque se deliberan en el seno de los Consejos regionales, se aprueban por ley de la República, *aprobación* ésta que la doctrina mayoritaria considera *requisito de eficacia* y tiene una simple función de control que se ejercita únicamente para comprobar si el Estatuto que se somete a aprobación se ajusta al mandato constitucional o, de algún modo, atenta al interés nacional o al de las otras regiones. Por ello el Estado no puede introducir modificaciones de ningún tipo ni añadimos al texto presentado por el órgano regional que deliberó el Estatuto.

El Estatuto es, pues, manifestación normativa de la perfecta autonomía de la región, de forma que, según la doctrina más generalizada, ocupa como tal una posición singular en el conjunto de las fuentes, ya que al contener principios capitales de la actividad y de la organización regional adquieren un valor superior al de las leyes regionales ordinarias.

La Constitución republicana preveía que la aprobación del Estatuto debía reunir los siguientes condicionantes procedimentales:

a) Propuesta de la mayoría de los Ayuntamientos de la región o cuando menos de aquellos cuyos Municipios comprendieran las dos terceras partes del censo electoral de la región; b) que fuera aceptado por las dos terceras partes de los electores

inscritos, y c) que se aprobara por las Cortes, intervención ésta del órgano legislativo, que debía de limitarse a aprobar el texto enviado por la región, siempre que se respetara el texto constitucional y la distribución de competencias entre el Estado y la región.

La actual Constitución, que, por cierto, establece que «el Estado reconocerá y amparará (a los Estatutos) *como parte integrante de su ordenamiento jurídico*», en fórmula idéntica a la establecida en el artículo 11 de la Constitución republicana de 1931, regula un minucioso mecanismo de aprobación de los mismos. Su elaboración corresponde a una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación (u órgano interinsular, en su caso) de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ella, elevándose posteriormente el texto así elaborado a las Cortes generales para su tramitación y aprobación como ley (art. 146), ley ésta que tiene el carácter de orgánica y que, en consecuencia, exige para su aprobación, modificación o derogación la mayoría absoluta del Congreso (art. 81). Es, por supuesto, posible que las Cámaras introduzcan modificaciones en el texto precedente de la región, ya que únicamente cabe el simple voto de ratificación cuando se trata del procedimiento autonómico previsto en el artículo 151 («los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de *ratificación*», párrafo 4.º del citado art. 151).

3. Organos estatales de control en la región: en especial el comisario o delegado del Gobierno

La puesta en marcha de los mecanismos autonómicos, con su correspondiente proceso de transferencia de competencias del Estado hacia las Comunidades autónomas, no excluye la presencia en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad de órganos que siguen representando al Estado como agentes periféricos del mismo. El ejemplo italiano es bien significativo de cómo el montaje regionalizador no implica la desaparición sin más del aparato organizatorio del Estado. En este sentido, la Constitución italiana prevé en su artículo 124 y para aquellas regiones

que disponen de Estatuto ordinario la existencia de un comisario del Gobierno «que vigila las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordina con las que son ejercidas por la región».

Tal comisario del Gobierno es un órgano del Gobierno, que detenta, en aplicación del mandato constitucional, una situación de supremacía con respecto a los otros órganos periféricos del Estado, aunque la doctrina italiana rechaza configurar estas relaciones sobre la base de la clásica construcción de la noción de jerarquía, ya que las autoridades periféricas no comisariales siguen dependiendo de sus respectivas administraciones centrales.

Junto al comisario coexisten también como órganos estatales los prefectos, que representan al Ejecutivo *en la provincia* y a los que siguen atribuidas competencias de variado signo, como son las relativas al orden y seguridad públicos, el control sobre los órganos de los entes locales —ya que a las regiones les está atribuido el control sobre los actos de tales entes—, elecciones, expropiaciones, actividades del alcalde como delegado del Gobierno, vigilancia sobre precios, obras públicas financiadas por el Estado, etc. La doctrina italiana señala cómo las figuras del comisario del Gobierno y la del prefecto están condenadas a coexistir, ejerciendo sus funciones ambas en dos planos territoriales distintos, aquél en el regional y éste en el provincial, amén lógicamente del diferente ámbito competencial que uno y otro actúan, por lo demás no excesivamente bien aclarado.

Por último, queda el presidente de la Junta regional, quien, según el texto constitucional, dirige las funciones administrativas *delegadas* por el Estado a la región, de acuerdo con las instrucciones y directrices que emanen del Gobierno central.

Incluso en el marco de un Estado federal, como es el caso de la República Federal Alemana, se prevé la posible presencia de «Comisionados» (*Beauftragen*) del Gobierno del Bund en los Länder, si bien sus poderes se reducen a examinar actas, interrogar testigos, realizar investigaciones. Pueden por ello recoger material, y los Länder están obligados a prestar todo tipo de ayuda. Sin embargo, no disponen de facultades para dictar órdenes precisas, excepto cuando se trata de funciones que se ejercitan por delegación del Bund, en cuyo caso entra en juego

el artículo 85 del G. G., cuyo párrafo 3.º señala que «... las autoridades de los Estados están sujetas a las instrucciones de las supremas autoridades federales competentes... El cumplimiento de tales instrucciones deberá ser asegurado por las autoridades supremas del Estado». Los conflictos que pueden plantearse sobre estas modalidades del *Bundesaufsicht* se resuelven ante el Tribunal Constitucional Federal.

Estas previsiones, necesarias y justificadas, y que existen, como vemos, en el Derecho comparado, no estaban recogidas curiosamente en nuestra legislación histórica, y concretamente en la referente a la Segunda República española. Quedó subsistente la figura del gobernador civil provincial, pero el texto de 1931 no contenía ninguna precisión sobre aquellos órganos del Estado cuya competencia se centrara justamente en la fiscalización general del desarrollo de las atribuciones autónomas.

En los escasos textos autonómicos que entre nosotros fueron aprobados—estatutos catalán y vasco y también en los no natos de Galicia y Aragón—se decía que el Estado podía designar en cualquier momento los delegados que estimara necesarios para velar por la ejecución de las leyes, estableciéndose una intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales que luego veremos. También se ordenaba la constitución de una Junta de Seguridad que tenía como misión la coordinación permanente en materia de los servicios de policía y orden interior. Por último, y en esta misma línea de máximo respeto a la autonomía regional, más propia de un Estado federal que propiamente regional, se articulaba un sistema regional, según el cual en las materias de legislación del Estado, y cuya ejecución se atribuyera a la Generalidad, el Estado podría designar los delegados que estimara necesarios para velar por la ejecución de las leyes.

La actual Constitución continúa la línea histórica dominante de imprecisión en este capital terreno. El artículo 154 del texto señala que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la C. A. y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad».

Este delegado de Gobierno va a tener, cuando sus funciones sean objeto de precisión, su ámbito de competencias dirigido a

dos ámbitos: *a)* será el director de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, un poco al modo de los gobernadores generales previstos en el Estatuto de Gobernadores civiles, y *b)* coordinará la Administración del Estado con la de la Comunidad autónoma, apoyándose previsiblemente en un órgano colegiado que integra los servicios a coordinar, teniendo en cuenta que no todos los servicios serán coordinables, habida cuenta de que el artículo 154 utiliza la expresión «cuando proceda», lo que será el caso del ejercicio de competencias compartidas entre el Estado y la región.

4. Control sobre normas y actos de las regiones

Las regiones autónomas pueden, en ejercicio de sus competencias, dictar normas que incluso adquieren rango o fuerza de ley. Tal ocurre en el ordenamiento italiano —y futuro español, como veremos; artículo 153, *a)*—, donde los entes regionales pueden efectivamente dictar normas jurídicas del máximo rango. Sin embargo, el Estado central se reserva una serie de controles en esta operación regional de producción legislativa. Puede decirse que el control sobre las leyes regionales consta de dos fases. En primer término existe el control de legitimidad atribuido al Gobierno, tal como prescribe el artículo 127 de la Constitución italiana, según la cual las leyes aprobadas por el órgano legislativo regional han de ser comunicadas al comisario del Gobierno. A partir de este momento, hay un plazo de treinta días dentro del cual el Gobierno puede proceder a enviar a nuevo examen el texto legal, bien por considerarlo anticonstitucional o simplemente contrario al interés nacional o al de otras regiones.

Si las leyes se vuelven a aprobar sin variaciones con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea legislativa, el Gobierno dispone de un plazo de quince días para promover bien la cuestión de legitimidad ante el Tribunal constitucional o la de mérito ante las Cámaras legislativas. Debe subrayarse que el envío del texto para nueva deliberación suspende la eficacia de la ley, y si las asambleas regionales insis-

ten en el texto inicialmente propuesto, la decisión última va a corresponder a órganos absolutamente externos al ámbito regional, como son el Parlamento o el Tribunal constitucional.

El control que ejerce el Gobierno es un control, pues, de carácter preventivo. Los controles sucesivos a que se someten las leyes regionales son los normales de todas las normas de este rango: el de legitimidad, que ejerce el Tribunal constitucional, planteado en vía incidental en el seno del proceso; los controles del Tribunal constitucional, en el recurso que pueden interponer las otras regiones; el popular, articulado por la vía del referéndum.

El sistema varía cuando se trata de normas o actos que no tienen rango de ley, ya que aquí el control se ejercita por un órgano del Estado. Se trata de los controles llamados de *legitimidad* y *méritos*, que se ejercitan por un típico órgano del Estado, la Comisión de control, integrada por funcionarios estatales y presidida por el comisario del Gobierno. Aquellas deliberaciones sometidas al control *de méritos* son ejecutivas si la Comisión de control no las anula en un determinado plazo o si la Comisión no invita a los órganos regionales a examinarla de nuevo, en cuyo caso se exige mayoría absoluta para adoptar el acuerdo. Sin embargo, la Comisión de control puede anular cuando detecte vicios en la regularidad de la segunda deliberación.

El sistema se refuerza cuando las funciones ejercidas por la región lo son por delegación del Estado, en cuyo caso la delegación conlleva inequívocamente la facultad del Estado de señalar las concretas modalidades de ejercicio de la función delegada.

Un tema controvertido en la doctrina y jurisprudencia italianas ha sido el de si puede ser utilizada por el Estado la técnica de la revisión de oficio de los actos regionales (art. 6.º del T. U. de 1934). Aunque la aplicación de la revisión de oficio no es compartida generalizadamente por la doctrina, el Tribunal constitucional, sin embargo, ha señalado en algunos pronunciamientos que la revisión de oficio es una institución consustancial con la estructura del Estado italiano, donde imperan los principios de legalidad y unidad de dirección del ordenamiento adminis-

trativo, por lo que en modo alguno puede considerarse que algo atente contra la autonomía, pues de lo que se trata es de restablecer la legalidad perturbada por el actuar de un sujeto público. Así, la sentencia número 207 de 1971 ha confirmado el poder de anulación de oficio de los actos emanados de órganos del Estado y de los otros entes autónomos territoriales, cuando afectan a graves motivos de interés público. Otras sentencias, sin embargo, reconducen el tema a la técnica de los conflictos de atribuciones que luego veremos.

Nuestra Segunda República, con una técnica más cercana aquí también al sistema federal que al propiamente regional, confió toda esta temática al Tribunal de Garantías Constitucionales. Según el artículo 121 de la Constitución de 1931, el Tribunal de Garantías Constitucionales sería competente para conocer de: a) el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, y b) los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y las de éstas entre sí.

Precepto éste desarrollado por la Ley Reguladora del Tribunal de Garantías. Según su artículo 28, podían ser objeto de recurso de inconstitucionalidad las leyes del Estado y de las regiones autónomas, así como los decretos dictados por los Gobiernos de los entes regionales. Estas normas regionales podían ser declaradas anticonstitucionales cuando infringieran un precepto de la Constitución o su respectivo Estatuto.

En cuanto a los conflictos competenciales entre el Estado y la región, se preveían las siguientes modalidades: A) Cuestiones de competencia legislativa. Es decir, aquellas cuestiones que se suscitaban entre el Estado y las regiones autónomas o de éstas entre sí, cuando uno u otras legislaran en materias ajenas a su competencia. B) Conflictos de atribuciones, positivo y negativo. C) Otro tipo de conflictos, no encajables en ninguno de los anteriores, que también acaban siendo resueltos por el Tribunal de Garantías. D) Conflictos entre el Tribunal de Cuentas y entre órganos del Estado y de las regiones autónomas.

La experiencia en este terreno se planteó con la máxima virulencia en algunos temas, como los relacionados con la Ley de Cultivos y la que suspendió el Estatuto de Cataluña. En efecto, la Ley del Parlamento Catalán para la solución de los

conflictos derivados de los contratos de cultivos de 26 de junio de 1933 fue declarada anticonstitucional, así como también la Ley catalana de Contratos de Cultivo de 11 de abril de 1934. Igualmente fue objeto de impugnación por el propio presidente del Parlamento catalán la ley de 2 de enero de 1935, que había suspendido la aplicación del Estatuto de Cataluña a raíz de los sucesos de octubre de 1934. Aunque la sentencia del Tribunal constitucional se produjo cuando ya había sido restablecido el régimen autonómico catalán por Decreto-ley de 26 de febrero de 1936, se declaró en ella resueltamente, como era lógico, la «inconstitucionalidad material de la ley de suspensión en el caso concreto de este recurso».

Como vemos, pues, todo el sistema de control del ejercicio de las competencias atribuidas a los poderes autónomos se articuló de forma judicial y se atribuyó a un órgano estrictamente jurisdiccional. El Gobierno central quedaba así inerte frente a los gobiernos y parlamentos regionales, situación ésta que podría agravarse, y de hecho se agravó, como ha sido denunciado, en los supuestos en que las instancias autonómicas estuvieron controladas por partidos políticos que no tuvieran correspondencia nacional.

La actual Constitución de 1978 también sigue el camino judicialista en esta materia. Únicamente se atribuye competencias al Gobierno, y ello previo dictamen del Consejo de Estado cuando se trata del ejercicio de funciones delegadas. Lo demás va a parar:

a) Al Tribunal constitucional, cuando se trate de contrastar la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) A la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

c) Al Tribunal de Cuentas, el control económico y presupuestario.

Una precisión especial de gran importancia es la contenida en el artículo 161, párrafo 2.º, que permite al Gobierno impugnar —con efecto suspensivo— ante el Tribunal constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las

comunidades autónomas. Facultad ésta que no asiste, sin embargo, a las Comunidades autónomas con respecto a las normas del Estado, aunque sí están legitimadas para interponer recurso de inconstitucionalidad, tal como se desprende del artículo 162.

Algunas modalidades de control específico conviene, por último, subrayar. Cuando las Cortes atribuyan a una Comunidad autónoma la potestad de dictar normas legislativas en materias que sean de competencia estatal y en el marco de los principios fijados por el Estado, será la propia ley del Estado —que se califica de ley marco— la que fijará las modalidades de control de estas normas con rango de ley. De igual forma cuando se transfieran o deleguen competencias de titularidad estatal, el Estado mediante ley orgánica fijará las formas de control que considere oportunas.

5. Suspensión de acuerdos de los Organos autónomos

Si bien no es necesario hacer un análisis del sistema de suspensión de los actos administrativos, conviene recordar aquí, porque de alguna manera se ha recogido en cierta normativa de la que inmediatamente daremos cuenta, los mecanismos existentes en la vigente legislación local. Como se sabe, gobernadores civiles y presidentes de las Corporaciones locales pueden suspender aquellos acuerdos cuyo contenido constituye infracción manifiesta de las leyes en el plazo de tres meses a contar desde la adopción de las mismas, confiándose la resolución definitiva a las Salas de lo Contencioso-administrativo a través del procedimiento especial del artículo 118 de la LJCA. Cuando los acuerdos locales recaen en asuntos que no son de la competencia de las Corporaciones locales, cuando constituyan delito o su contenido sea contrario al orden público, también procede la suspensión, pero ésta se resuelve de forma definitiva por el ministro del Interior. Por último, en la relación gobernador civil-delegados periféricos, aquél puede suspender los acuerdos de éstos, decidiendo finalmente el ministro del ramo correspondiente.

Nada hay previsto en el texto constitucional relacionado con esta posibilidad. Sí, sin embargo, en los decretos-leyes preautonó-

micos donde se prevé que los acuerdos y actos de los órganos preautonómicos puedan ser suspendidos «por el Gobierno de conformidad con la legislación vigente». Precepto éste de dudosa factura técnica en la medida en que se desconoce cuál es la legislación vigente a la que se remite y la existencia desde luego no confía al *Gobierno* tales facultades suspensivas.

El asunto se ha planteado ya en la práctica. El Consejo preautonómico valenciano concedió el título de «honorable» a una pequeña ciudad de las inmediaciones de Valencia. El gobernador civil suspendió tal acuerdo en aplicación de la legislación local y, en concreto, apoyado en el dato de que el Consejo obrara fuera de su ámbito competencial. ¿Es aplicable dicha legislación local? ¿Es el gobernador civil competente? La respuesta no es clara y se trata de un tema que en los futuros regímenes autonómicos convendrá esclarecer.

6. Tutela jurisdiccional de los actos dictados por los órganos regionales

Unicamente corresponde aquí esbozar esta cuestión que, por lo demás, no ofrece mayores dificultades. Los actos dictados por los órganos regionales son impugnables en la vía contencioso-administrativa. En Italia lo son ante los Tribunales Administrativos regionales, creados en 1971, aunque puestos en funcionamiento en 1974. El sistema de atribución de competencias se ha hecho sobre la base de tres criterios: la sede del órgano autor del acto impugnado, la dimensión territorial de eficacia del acto y el lugar de prestación del servicio del funcionario público.

Según el texto constitucional español los actos de las regiones y sus normas reglamentarias se residencian ante los Tribunales contenciosos [art. 153 c)], extremo éste en el que se insiste en todos los decretos-leyes preautonómicos. Ello provocará una alteración del sistema competencial de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa que debería aprovecharse para clarificar el sistema en su conjunto, hoy bastante oscurecido, como consecuencia de la superposición de varias normas.

7. Los conflictos de atribuciones

Se trata de la posibilidad que asiste tanto al Estado como a la región para plantear ante el Tribunal Constitucional el tema de la concreta atribución de una determinada materia. Según la ley italiana de 11 de marzo de 1953 «cualquier acto del Estado o de la región que invada la esfera de competencias encomendadas al Estado o a otra región» puede ser residenciada ante el Tribunal Constitucional, quien está facultado para suspender la ejecución del acto. Es decir, que cuando una región entienda que una ley o acto con fuerza de ley afecta a su esfera de atribuciones puede interponer ante el Tribunal Constitucional la acción de legitimidad constitucional. También al igual que el Estado pueden plantear las regiones ante el propio Tribunal conflictos de atribuciones en relación con actos del Estado o de las otras regiones que de alguna manera invadan atribuciones de la región que plantea el conflicto. La doctrina subraya para el supuesto de la acción la legitimidad constitucional que mientras el Gobierno de la República puede promoverlo por cualquier motivo o inconstitucionalidad, las regiones sólo pueden impugnar en el supuesto en que se entienda que la ley que se impugna lesione su propia área competencial.

Nuestra Constitución también ha atribuido la resolución de estos conflictos al Tribunal Constitucional. A ello se refiere explícitamente el artículo 161 c), cuando atribuye a ese órgano jurisdiccional «los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de las de éstas entre sí».

8. Control sobre los órganos regionales

Se trata de conocer en este epígrafe las posibilidades que asisten al Estado central de interferir el funcionamiento de los órganos de las Comunidades autónomas. El artículo 126 de la Constitución italiana y, en concordancia con él, los Estatutos tanto de las regiones comunes como las de Estatuto especial, prevén que los Consejos regionales —y los provinciales de Trentó y Bolzano—

pueden ser disueltos cuando realizan actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de leyes o no correspondan a la invitación del Gobierno de sustituir a la Junta o al presidente que hayan realizado actos análogos o violaciones. También pueden ser disueltos por razones de seguridad nacional o cuando como consecuencia de dimisiones o por imposibilidad de formar una mayoría su funcionamiento haya quedado paralizado.

Se exige para dictar el decreto de disolución—decreto motivado del jefe del Estado— el dictamen de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales—compuesta por 15 diputados y 15 senadores—, así como la deliberación del Consejo de Ministros. Inmediatamente después de la disolución se procede al nombramiento de una administración extraordinaria de tres miembros que debe convocar elecciones para la formación de un nuevo Consejo y atender los asuntos de administración ordinaria de la región. Un sistema especial existe en Sicilia, según el cual es el comisario del Gobierno quien propone a éste la disolución de la Asamblea «por persistentes violaciones del Estatuto», expresión ésta que, según la doctrina italiana, no excluye los otros supuestos que contempla la Constitución (violación de ley, imposibilidad de funcionamiento, etc.).

El decreto de disolución es recurrible, toda vez que no existe ningún tipo de acto excluido de la fiscalización jurisdiccional, aunque se discute si la competencia la detenta en este asunto el Consejo de Estado o el Tribunal Constitucional. Las dos tesis se han defendido en la doctrina, aunque en la práctica el problema más complejo deriva del hecho de la existencia de dificultades procedimentales ya que el contencioso no puede ser promovido por consejeros singulares, después que se haya producido la disolución.

En España a pesar de que no existió un sistema de disolución de órganos regionales, el Poder central llegó efectivamente a disolverles tal como ocurrió con la Ley de 2 de enero de 1935, declarada anticonstitucional porque «Si bien los Estatutos de autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nacen y es también cierto que el artículo 11 de la Constitución, relacionado

con el siguiente, establece la previa exigencia de requisitos especiales y en el párrafo final del primero les confiere el carácter de leyes orgánicas del régimen político y administrativo del país e imponen al Estado la obligación de reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Y tal obligación envuelve y significa mucho más que el prescribir lo que al Estado incumbe en cuanto a todas las leyes vigentes, como es la obligación de cumplirlas y hacerlas cumplir por sus órganos porque si se limitara su alcance a este natural, mínimo e inalterable contenido, no tendría sentido el incluir esta obligación en el texto constitucional. Por esta razón, y porque la organización del Estado debe tener la necesaria estabilidad, hay que entender destinado ese precepto final del artículo 11 a garantizar el régimen de autonomía con prevenciones que en sí, como tal régimen de organización del país y en cuanto implica reconocimiento de la personalidad de un núcleo político-administrativo, lo sustraigan a paralizaciones no autorizadas por la Constitución».

Tampoco el actual texto prevé forma alguna de disolución. El artículo 155 se limita a facultar al Gobierno —con la aprobación por mayoría absoluta del Senado— para adoptar «las medidas necesarias» que obliguen a la Comunidad al cumplimiento de sus obligaciones o para la protección del interés general. Fórmula vaga, como se ve, que se completa con la no menor ambigüedad de que el Gobierno podrá «dar instrucciones» a todas las autoridades de las Comunidades autónomas.

La participación del Senado es una consecuencia del carácter de «Cámara de representación territorial» (art. 69) con que se ha querido configurar a éste, aunque la realidad es que tal carácter resulta difícil mantener tal como ha quedado su composición (párrafos 2 a 5 del citado artículo 69).

Los Decretos-leyes preautonómicos sí prevén, sin embargo, la posibilidad de disolución «por razones de seguridad del Estado» (artículo 10 del relativo a Galicia, 8 del País Vasco y de Cataluña, etcétera), de los órganos regionales.

BIBLIOGRAFIA SUMARIA

- ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE: *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, 1977.
- RUBIALES TORREJÓN, AMPARO: *La región: Historia y actualidad*, Sevilla, 1973.
- GIOVENCO: *L'Ordenamiento regionale*, Roma, 1967.
- HESSE: *Lehrbuch des Staatsrechts*, 1975.
- PALAZZOLI: *Les régions italiennes. Contribution a l'étude de la descentralisation politique*, Paris, 1966.
- PALADIN, L.: *Diritto regionale*, Edit. Cedam, Padova, 1976.
- MARTÍN RETORTILLO y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y otros: *Las autonomías regionales*, Madrid, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *Diario de Madrid El País de los días 21 a 26 de septiembre de 1976*.