

## ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

### I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 de la Constitución señala que ésta 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 así como la solidaridad entre todas ellas.

Por otra parte, el Título VIII de la Constitución (artículos 137 a 158) regula la **organización territorial del Estado**, el cual se divide en **municipios, provincias y Comunidades Autónomas**. Para la organización territorial de estos entes, la Constitución española recoge una serie de principios generales, tales como:

- PRINCIPIO DE AUTONOMÍA, puesto que los tres tipos de entidades territoriales mencionadas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD, ya que debe existir un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Así, las diferencias entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas no podrán, en ningún caso, implicar privilegios económicos o sociales.
- PRINCIPIO DE IGUALDAD, dado que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español y ninguna autoridad podrá adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación de personas o de bienes.

### II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Son entidades constitucionales con personalidad jurídica propia, resultado de la institucionalización jurídica de entidades regionales ya existentes, con características históricas, culturales y económicas comunes. Como ya se ha mencionado, son además entes dotados de **autonomía propia**, materializada en:

- AUTONOMÍA LEGISLATIVA, ya que poseen facultad para organizarse jurídicamente y crear sus propias normas.

- AUTONOMÍA ESTATUTARIA, ya que tienen capacidad para redactar su propio Estatuto de Autonomía.
- AUTONOMÍA FINANCIERA, dado que disponen de recursos económicos propios y capacidad para administrarlos.

### **CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

En cuanto a los procedimientos para acceder a la autonomía, la Constitución de 1978 fijó las siguientes vías:

1º SISTEMA GENERAL, regulado por el artículo 143:

Fue el caso más común, en el cual la iniciativa del proceso correspondió fundamentalmente a las diputaciones de las provincias afectadas, o al órgano interinsular correspondiente, y a los dos tercios de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia o isla.

Esta forma afectó a provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, a territorios insulares y a provincias con entidad regional histórica. Ejemplos: Aragón, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Canarias, Baleares, Comunidad Valenciana, etc.

2º SISTEMA EXCEPCIONAL, regulado por el artículo 144:

La iniciativa correspondió a las Cortes Generales e hizo referencia a territorios cuyo ámbito no superaba al de una provincia o no contaban con la suficiente entidad regional histórica. Éste fue el caso de Madrid, por motivos de interés general.

3º SISTEMA ESPECIAL, regulado por el artículo 151:

Éste comportó ciertas modificaciones respecto al sistema general mencionado anteriormente. Así, aunque la iniciativa siguió partiendo de las diputaciones provinciales, órgano interinsular correspondiente u órganos preautonómicos, **se reforzó el peso de los municipios**, siendo preciso el apoyo de sus tres cuartas partes. Dicha iniciativa debía ser ratificada, además, mediante **referéndum popular**. Además, las CCAA que accedieran a la autonomía mediante este sistema podían gozar del **techo máximo de competencias** de forma inmediata. Éste fue el caso de Andalucía, con ciertos problemas en el referéndum en la provincia de Almería.

#### 4º SISTEMA DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DE LA CONSTITUCIÓN (artículo 151 mejorado):

Según esta disposición, se exigían dos requisitos para constituirse en CCAA:

- a) Que se tratase de territorios que, en el pasado, hubiese plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía (II República).
- b) Que, al tiempo de promulgarse la Constitución, contasen con regímenes provisionales de autonomía.

En esta ocasión, la iniciativa correspondió al órgano preautonómico, acordándolo por mayoría absoluta.

Las CCAA que accedieron a la autonomía por este sistema contaron desde el primer momento con el máximo nivel de competencias posible, sin necesidad de referéndum previo. Éste fue el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia.

#### 5º SISTEMA DE LOS REGÍMENES FORALES:

En la disposición adicional primera, se reconocieron y ampararon los derechos históricos de los territorios forales. Al mismo tiempo, se previó su actualización dentro del marco de la Constitución. Éste fue el caso de Navarra, que siguió siendo autónoma.

Por último, cabe mencionar que las ciudades de Ceuta y Melilla accedieron a la autonomía por el cumplimiento de dos requisitos:

- Acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus Ayuntamientos.
- Autorización de las Cortes Generales.

#### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Son la **norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma** y el Estado las reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Además son, según el artículo 81 de la Constitución, **leyes orgánicas**.

Los Estatutos de autonomía deben contener:

1. La **denominación** de la Comunidad.
2. La delimitación de su **territorio**.
3. La denominación, organización y sede de las **instituciones autónomas** propias.
4. Las **competencias** asumidas.

Cabe señalar que el procedimiento de **elaboración de los Estatutos** variará de unas Comunidades Autónomas a otras, en función del sistema por el que accedieron a su autonomía.

En cuanto a la **reforma de los Estatutos**, ésta se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

### **INSTITUCIONES DE LAS CCAA**

Las instituciones fundamentales de las CCAA son:

- a) **Asamblea Legislativa o Parlamento Autonómico**, elegido por sufragio universal. Presenta una organización similar a la de las Cortes. Elige al Presidente de la Comunidad Autónoma, a los senadores que la representan y su función principal es la creación de normas.
- b) **Consejo de Gobierno**, elegido según señala cada Estatuto de Autonomía. Posee las funciones ejecutivas y administrativas y responde políticamente ante la Asamblea. Su nombre varía en función de las CCAA (Junta, Diputación Foral, Generalitat, etc.).
- c) **Presidente**, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Dirige la acción de su Consejo de Gobierno, es la representación suprema de la Comunidad Autónoma y la representación ordinaria del Estado en ella.
- d) **Tribunal Superior de Justicia**. No es un órgano propio de las CCAA, sino un órgano del Poder Judicial radicado en el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva.

A nivel nacional, el control de la actividad de estos órganos de las CCAA se ejerce por:

- El **Tribunal Constitucional**, en lo que se refiere a la constitucionalidad de sus leyes.

- El **Gobierno** central en relación con las competencias transferidas o delegadas.
- La **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, en lo relativo a la administración autónoma y a sus normas reglamentarias.
- El **Tribunal de Cuentas**, para los asuntos económicos y presupuestarios.

## **COMPETENCIAS**

De la Constitución, se pueden deducir los siguientes tipos de competencias:

1. **Competencias básicas que pueden asumir las CCAA.** Se refiere a una serie de materias tipificadas en la Constitución como, por ejemplo, museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma, enseñanza de la lengua propia, etc. Este tipo de competencias podrá aumentarse con el tiempo mediante la reforma de sus Estatutos.
2. **Competencias exclusivas del Estado**, que en ningún caso podrán ser asumidas por las CCAA, como, por ejemplo, la legislación relativa a la propiedad intelectual e industrial.
3. **Competencias compartidas o concurrentes**, es decir, aquellas que ejercen conjuntamente la Administración central y la autonómica. El poder central elabora la legislación básica y las CCAA la desarrollan y ejecutan.

## **RECURSOS**

Los recursos de las CCAA estarán constituidos fundamentalmente por:

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.
- Sus propios tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales).
- Transferencias del fondo de compensación interterritorial.
- Rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- El producto de sus operaciones de crédito.

### III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Administración local es el sector de la Administración Pública integrada por entidades políticas menores, de carácter territorial. Entre ellas, cabe distinguir:

- **Entidades obligatorias** de carácter básico: municipios, islas y provincias.
- **Otras entidades locales**, que pueden dividirse a su vez en:
  - Supramunicipales, como por ejemplo áreas metropolitanas, comarcas, agrupaciones de municipios, etc.
  - Inframunicipales, como por ejemplo aldeas, barrios, parroquias, urbanizaciones, etc.

La Administración local se caracteriza por **tres PRINCIPIOS GENERALES**:

1. **Autonomía**.
2. **Elección democrática** de sus miembros.
3. **Suficiencia** financiera.

#### ENTIDADES LOCALES BÁSICAS

##### ➤ MUNICIPIO

Es la **demarcación territorial básica del Estado** y la Constitución les confiere autonomía y plena personalidad jurídica.

Los elementos básicos de los municipios son:

- El **territorio** o término municipal.
- La **población**, que se divide en población de derecho (residentes inscritos en el padrón Municipal de habitantes presentes y ausentes) y población de hecho (residentes presentes y los transeúntes).

- Una **organización jurídico-política**, en la que el gobierno y administración del municipio son ejercidos por el Ayuntamiento. Este último constituye su órgano supremo y está compuesto por alcalde y concejales. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio, mientras que los alcaldes pueden ser elegidos bien por los concejales, bien por los vecinos en aquellos municipios en que rija el régimen de concejo abierto. El Pleno del Ayuntamiento está integrado por los concejales y lo preside el alcalde o, en ausencia de éste, el teniente de alcalde.

Los municipios cuentan con **competencias** relativas a un amplio número de servicios (transportes, servicios sociales, sanidad, tráfico, etc.), ya que constituyen las administraciones públicas más próximas a la ciudadanía.

#### ➤ ISLAS

Las islas son entidades que agrupan a los municipios de una o más islas.

#### ➤ PROVINCIA

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios y una división territorial para llevar a cabo las actividades del Estado.

Los elementos básicos de los municipios son:

- El **territorio**, que es la suma de los territorios municipales que integran la provincia.

- La **población**, que es igualmente la suma de poblaciones de todos sus municipios.

- Una **organización jurídico-política**, en la que el gobierno y administración la ejerce la Diputación Provincial, integrada por Presidente y Diputados provinciales. El Presidente de la Diputación es elegido por los Diputados provinciales y estos, a su vez, son elegidos por los concejales de los ayuntamientos de toda la provincia.

En cuanto a las **competencias** principales de las provincias, cabe mencionar la coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia a los municipios de menor capacidad económica, la prestación de servicios públicos supramunicipales, así como el fomento del desarrollo económico y social.

### **OTRAS ENTIDADES LOCALES**

Entre las entidades optativas de la administración local mencionadas al comienzo de este apartado, cabe destacar:

- **Mancomunidades**, que son agrupaciones voluntarias de municipios para la gestión en común de determinados servicios de competencia municipal, como por ejemplo, la mancomunidad de Cabañeros. Tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios.
- **Comarcas**, que son agrupaciones de municipios creadas por las Comunidades Autónomas, para la gestión de los servicios que se les atribuyan.
- **Áreas Metropolitanas**, que son agrupaciones de municipios creadas por las Comunidades Autónomas en áreas de alta concentración urbana, para la gestión de uno o más servicios en común.



## RECAPITULACIÓN DE LOS PUNTOS ESTUDIADOS

# ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

## I. INTRODUCCIÓN

## II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1º SISTEMA GENERAL, regulado por el artículo 143 de la Constitución.

2º SISTEMA EXCEPCIONAL, regulado por el artículo 144.

3º SISTEMA ESPECIAL, regulado por el artículo 151.

4º SISTEMA DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DE LA CONSTITUCIÓN (artículo 151 mejorado).

5º SISTEMA DE LOS REGÍMENES FORALES (disposición adicional primera).

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### COMPETENCIAS

### RECURSOS

## III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

### ENTIDADES LOCALES BÁSICAS

- MUNICIPIOS
- ISLAS
- PROVINCIAS

### OTRAS ENTIDADES LOCALES

- Mancomunidades.
- Comarcas.
- Áreas Metropolitanas.