



enero 2009
www.bibliopos.es

La organización territorial del Estado Las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales

1. ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.1 MODELO ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESTADO ESPAÑOL: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.2 EL PROCESO AUTONÓMICO.

1.3 LOS ESTATUTOS DE AUTÓNOMA.

1.4 EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.5 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

- Artículo 148 de la Constitución Española.
- Artículo 149 de la Constitución Española.
- Cláusula residual del artículo 149.3.

2. ADMINISTRACIÓN LOCAL: PROVINCIA Y MUNICIPIO.

2.1. CONCEPTO Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN.

2.2. EL MUNICIPIO.

- Territorio.
- Población.
- Organización.

2.3. LA PROVINCIA.

- Territorio.
- Población.
- Organización.

2.4. LA ISLA.

1. ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.1. MODELO ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESTADO ESPAÑOL: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Incorporan el reconocimiento de una descentralización política y administrativa del poder. El Estado español es un solo Estado que alberga en su seno una única Nación, indivisible y común a todos los españoles. Esto elimina una posible concepción federal del Estado. Admite la autonomía de las regiones y territorios que integran la Nación. A pesar del carácter unitario del Estado, se reconoce a los territorios que lo integran y que presenten determinados rasgos lingüísticos, históricos, económicos o culturales comunes, la posibilidad de autogobernarse mediante el establecimiento de su propio sistema de organización política y administrativa. La autonomía es un concepto que facilita el equilibrio necesario entre unidad y diversidad, es la expresión de la descentralización política y administrativa que preside la organización del Estado y que significa que el poder político se encuentra repartido entre el Estado y otros Entes Públicos Territoriales (las Comunidades Autónomas), que tienen reconocido el derecho de acceder a la gestión de sus respectivos intereses. La autonomía de las Comunidades Autónomas es un derecho que implica la capacidad de dirección política (autogobierno), la potestad legislativa propia (autonomía legislativa), la organización administrativa propia y la autonomía financiera (en coordinación con la Hacienda Estatal y con solidaridad respecto a las demás Comunidades Autónomas).

1.2 EL PROCESO AUTONÓMICO.

El acceso a la autonomía se configuraba en la Constitución Española de 1978 como un derecho voluntario, reconocido a priori, a todos los territorios del Estado sin distinción. Para

poder adquirir la categoría de Comunidad Autónoma era necesario demostrar o confirmar la existencia de ciertos vínculos culturales, históricos o económicos entre los habitantes de esa región o territorio. Podrían constituirse en Comunidades Autónomas según el art. 143.1 de la Constitución Española las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica. Las Cortes Generales por motivos de interés nacional y mediante ley orgánica podrían hacer variaciones o modificaciones a ese mapa general autonómico autorizando la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no superara el de una provincia y no reuniera las condiciones del art. 143.1 (Comunidad de Madrid), autorizando o acordando un Estatuto de Autonomía para territorios que no estuviesen integrados en la organización provincial, o sustituyendo la iniciativa de las Corporaciones Locales. En el caso de Ceuta y Melilla según la disposición transitoria quinta de la Constitución Española podrían acceder a la autonomía si hay acuerdo de la mayoría absoluta de sus respectivos Ayuntamientos y autorización de las Cortes Generales por Ley Orgánica. En el caso de Navarra, exigir el reconocimiento explícito de sus Fueros (derechos forales ancestrales) y su actualización para lo cual se acogió a la disposición adicional primera de la Constitución española que declaraba el respeto de la Constitución por las normas forales de todos los territorios del Estado. Así fue como Navarra se constituyó en una Comunidad Foral, actualizando sus Fueros a través de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) norma que en la práctica ha funcionado como un verdadero Estatuto de Autonomía. En el caso de territorios históricos, de territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía (en la etapa preconstitucional) y contarán al tiempo de promulgarse la de la Constitución Española con regímenes provisionales de autonomía (alusión a País Vasco, Galicia y Cataluña), estas regiones podrían acceder a la autonomía directamente con solo aprobar su Estatuto de Autonomía cuando así lo acordaren por mayoría absoluta sus órganos colegiados ejecutivos preautonómicos, comunicándolo al Gobierno Central. Para alcanzar la autonomía hay dos sistemas.

La vía rápida de acceso que suponía adquirir de una sola vez todas las competencias previstas en la Constitución Española para las Comunidades Autónomas, arts. 148.1 y 149.1. El acuerdo de acceso debía ser adoptado por las diputaciones u órganos interinsulares correspondiente, por las tres cuartas partes de los Ayuntamientos cuya población representara al menos la mayoría del censo electoral de la respectiva provincia o isla y ratificado por vía de referéndum. Este referéndum para ser favorable debía concluir con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Estos requisitos habían de cumplirse en el plazo de seis meses y de no prosperar sólo podrían reiterarse transcurridos cinco años.

La vía lenta de acceso que suponía en un primer momento, al aprobar el Estatuto de Autonomía, acceder a las competencias del art. 148.1 de la Constitución Española. Transcurridos cinco años y tras la oportuna modificación del Estatuto de Autonomía a las competencias restantes, art. 149.1 de la Constitución Española. Los territorios que decidieran iniciar el camino de acceso a la autonomía por este procedimiento habrían de adoptar el acuerdo favorable al acceso mediante la aprobación del mismo por las diputaciones Provinciales u órgano interinsular correspondiente de las provincias o islas interesadas y por las dos terceras partes de los Ayuntamientos cuya población representara al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos habrían de ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas. La iniciativa en caso de no prosperar, solamente podría reiterarse pasados cinco años.

Una vez cumplidos los acuerdos, en ambos casos se procedería a la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía. El territorio español cuenta con 19 Comunidades Autónomas: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Andalucía, Murcia, Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias, Ceuta y Melilla. De ellas accedieron por la vía rápida, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Las demás son Comunidades de vía lenta o especial como Navarra, Ceuta y Melilla.

1.3 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Son normas estatales ya que su aprobación última corresponde a las Cortes Generales y tienen rango de Ley Orgánica. Los Estatutos deberán contener la denominación de la Comunidad Autónoma, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias asumidas por esa Comunidad dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

1.4 EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La estructura institucional de las Comunidades Autónomas se basa en los siguientes órganos. Una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal (denominada Parlamento, Cortes...). Entre sus funciones se encuentra la de aprobar las leyes de la Comunidad Autónoma, aprobar los Presupuestos Autonómicos y de ejercer las labores de control político del Ejecutivo autonómico (mediante preguntas, interpelaciones, moción de censura y cuestión de confianza). Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas. Este órgano sería el encargado de la dirección política de la Comunidad y de dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo de las leyes autonómicas. De él dependerá la Administración (central y periférica) de la Comunidad, como órgano homólogo al Consejo de Ministros. Un Presidente que ostentaría la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado de aquella. El Presidente es la máxima autoridad en la Comunidad Autónoma. Es elegido por la Asamblea Legislativa (de entre sus miembros tras la investidura) y nombrado por el Rey. Actúa como órgano similar al Presidente del Gobierno ya que es quien dirige la acción del Consejo de Gobierno y coordina las funciones de los distintos Consejeros. Debido a sus funciones simbólicas y representativas, es un simulacro del Jefe del Estado (a nivel autonómico) ya que sanciona las leyes de la Comunidad, nombra a los miembros del Consejo de Gobierno, convoca elecciones, disuelve el Parlamento autonómico...

1.5 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Presenta un sistema de doble lista de competencias (arts. 148 y 149) pero responde más propiamente a un modelo de lista única. Por su difícil clasificación en alguna de las categorías preestablecidas es por lo que se conoce al Estado español bajo la expresión de Estado Autonómico sin etiquetarlo de federal o regional, por presentar un sistema único y sin parangón en el resto de los países del universo democrático, de Estado unitario pero a la vez descentralizado con apertura a una fórmula diferente y novedosa de reparto del poder político y administrativo, que camina día a día hacia mayores niveles de cooperación y solidaridad

gracias a la consolidación institucional de esas otras entidades que se han constituido como Comunidades Autónomas.

- Artículo 148 de la Constitución Española.

Contiene un listado de una serie de materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas podrían asumir determinadas funciones. Es en realidad una lista que está pensada para las Comunidades Autónomas de la vía lenta, configurándose como un techo o tope mínimo de posibles competencias que estas podrán asumir, antes de alcanzar, transcurrido el periodo de cinco años de tránsito, las demás competencias (art. 149). Entre las materias mencionadas están: organización de sus instituciones de autogobierno, alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos, agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, la caza y la pesca fluvial, ferias interiores, fomento de la cultura, de la investigación y en su caso de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, promoción del deporte... Otras han de ser conectadas con el propio art. 149 para ver hasta dónde llega la competencia autonómica, constituyendo un campo en el que las Comunidades Autónomas de vía lenta tendrían únicamente las facultades de mera ejecución, al tener que esperar cinco años para ampliarlas en el marco del art. 149. Entre estas materias destacamos: Sanidad e higiene, Asistencia social, museos, bibliotecas, gestión en materia de protección del medio ambiente, coordinación y demás facultades en relación con los policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

- Artículo 149 de la Constitución Española.

Se citan aquellas competencias que se reservan al Estado. Atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una determinada materia, lo que significa que es el titular de toda la materia (en bloque) y que lógicamente podrá ejercer sobre ella todas las competencias posibles (legislar, ejecutar, gestionar,...). En cambio, si se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una determinada función (legislación, legislación básica...) ello es tanto como concederle únicamente esa competencia y no el resto de las que queda ejercer sobre ese sector de la vida social. Son frecuentes los apartados en los que el Estado establece competencias compartidas con las Comunidades Autónomas. Materias propiamente exclusivas del Estado en las que quedan excluidas las Comunidades Autónomas por ser el Estado el único que puede ejercer competencias sobre ellas, ya que hay una reserva en bloque sobre toda esa materia (son exclusivas y excluyentes). Ejemplo: relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas, administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior... Competencias compartidas, cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, pueden ejercer funciones sobre una misma materia. Ejemplo: legislación mercantil, penal y penitenciaria, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, bases del 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...

- Cláusula residual del artículo 149.3.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Es decir, para poder disponer de esas competencias no atribuidas en exclusiva al estado las Comunidades Autónomas deberán asumirlas expresamente en sus Estatutos de

Autonomía. La competencia sobre aquellas materias que no se hayan incorporado a los Estatutos de Autonomía, corresponderá al Estado. En caso de que las Comunidades Autónomas no hayan introducido en sus Estatutos en el momento de su aprobación las competencias que potencialmente les correspondieran, se entiende que revierten a la titularidad estatal. 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 estas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas. Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas pueden verse ampliadas o reducidas por el Estado, acudiendo a los instrumentos previstos en el art. 150 de la Constitución Española, a saber, las Leyes marco, las Leyes de Transferencia o Delegación y las Leyes de Armonización.

2. ADMINISTRACIÓN LOCAL: PROVINCIA Y MUNICIPIO.

2.1. CONCEPTO Y ENTIDADES QUE LA INTEGRAN.

Dentro del conjunto de Entes Públicos que integran la estructura del Estado, las Entidades Locales constituyen el escalón territorial inferior, por debajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. El Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Los Entes Locales se clasifican en entidades locales básicas cuya existencia es obligatoria según la Constitución y que en buena lógica no pueden ser suprimidas son los municipios y las provincias e islas y, otras entidades locales cuya existencia es potestativa y podrán crearse libremente por virtud de la legislación de las Comunidades Autónomas son las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (caseríos, pedanías, barrios, aldeas..), las comarcas y otras entidades que agrupan varios municipios, las áreas metropolitanas (agrupan a municipios que sufren grandes aglomeraciones urbanas) y las mancomunidades de municipios (asociaciones de municipios para prestar servicios en común).

2.2. EL MUNICIPIO.

Es el Ente Público primario, núcleo esencial de la Administración Local. Sus tres elementos son el territorio, la población y la organización.

- **Territorio.**

El ámbito o lugar geográfico en el que esta entidad ejerce sus competencias es un elemento esencial que lo constituye como tal ente público de carácter territorial, y se denomina término municipal. Sus posibles alteraciones son competencia del Pleno de la Corporación que ha de contar con el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo análogo a este de la Comunidad Autónoma y si no han partido a iniciativa de la Corporación local, con la audiencia del municipio o municipios afectados.

- **Población.**

Es el conjunto de personas inscritas en el padrón municipal. Toda persona que viva en España (españoles o extranjeros) está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. Los inscritos en el padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el padrón. Para darse de alta en el padrón será necesario

presentar, si procede, el certificado de baja en el padrón del municipio en el que se hubiera residido anteriormente. El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. El padrón debía rectificarse anualmente, pero ya no es necesario realizar renovaciones quinquenales (cada 5 años). La formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al ayuntamiento a fin de que estos puedan servir como base para la celebración de estadísticas de población a nivel nacional y para que los ayuntamientos puedan remitir los datos actualizados necesarios para el mantenimiento del Censo electoral. Se atribuye al Instituto Nacional de Estadística las funciones de coordinación de los distintos padrones municipales, a la vez que se crea el Consejo de Empadronamiento como órgano de colaboración en esta materia entre la Administración General del Estado y los Entes Locales, fijándose además los datos obligatorios del contenido del padrón. La Administración General del Estado, en colaboración con los ayuntamientos y administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un padrón de españoles residentes en el extranjero. Las personas inscritas con este padrón podrán considerarse vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción a efectos del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.

- Organización.

El sistema general de organización de las administraciones locales lo constituye el Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio por sufragio universal igual, libre, directo y secreto (es decir, a través de las elecciones locales). El Alcalde será elegido por los concejales salvo en el régimen de concejo abierto, en que este es elegido por los vecinos directamente. El concejo abierto es un régimen especial de organización local previsto para municipios de pequeñas dimensiones, consistente en que el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. No existe propiamente Ayuntamiento, por no existir concejales que actúen como representantes o delegados de los electores. Los electores son por sí mismos los que ejercen las tareas de gobierno y administración municipal. La elección del Alcalde, en el régimen de Ayuntamiento se realiza de la siguiente manera: pueden ser candidatos únicamente los concejales que encabecen las correspondientes listas y será proclamado el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los concejales o, en su defecto, será elegido el candidato que encabece la lista más votada. En caso de empate entre los votos de varias listas, se elegirá al Alcalde por sorteo. Los órganos de Ayuntamiento son:

- El Alcalde, el Pleno (formado por el Alcalde y todos los concejales) y los tenientes de alcalde existen obligatoriamente en todos los Ayuntamientos (son órganos esenciales).
- En los municipios de más de 5000 habitantes (población de derecho) deberá existir una Comisión de gobierno municipal (formada por el Alcalde, que la presidirá, y por un número de concejales no superior al tercio del número legal de los que forman la Corporación).

Las competencias de estos órganos son:

- El Alcalde. Es el Presidente de la Corporación, le corresponde dirigir el gobierno y la administración municipales. Representa al Ayuntamiento, convoca y preside las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno, dirige e inspecciona las obras y

servicios municipales, dicta bandos, ejerce la jefatura de la Policía municipal, otorga licencias, es el jefe superior del personal de la corporación.

- El Pleno (formado por el Alcalde y todos los concejales). Le corresponde fiscalizar a los órganos de gobierno municipal (pudiendo cesar al Alcalde por medio de una moción de censura), aprueba las ordenanzas municipales y los planes de ordenación urbana, así como los presupuestos generales de la corporación. Aprueba la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, fijando la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios y el número y régimen de personal eventual, pudiendo aprobar la sanción de separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral.
- Comisión de Gobierno. Sus miembros son designados y cesados libremente por el Alcalde. Su misión es asistirle en el gobierno y administración de los intereses municipales y ejercer las funciones que el Alcalde le delegue.
- Los tenientes de alcalde. Son designados y revocados libremente por el Alcalde, de entre los miembros de la Comisión de Gobierno y donde esta no exista, de entre los concejales. Sustituyen por el orden de su nombramiento al Alcalde, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

2.3. LA PROVINCIA.

Entidad Local con personalidad jurídica propia, constituida por una agrupación de municipios. Es también una división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado. Sus tres elementos son el territorio, la población y la organización.

- Territorio.

Es la suma de los términos municipales de los municipios integrados en su ámbito geográfico.

- Población.

Está constituida por el conjunto de los vecinos de los diferentes municipios que la integran.

- Organización.

El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones provinciales. Son órganos que existen en todas las Diputaciones provinciales: el Presidente, los Vicepresidentes, la Comisión de Gobierno y el Pleno.

- El Pleno está integrado por el Presidente y los Diputados provinciales. Son elegidos por y entre los Concejales de los Ayuntamientos por un sistema electoral de segundo grado. Siendo compatible la condición de Diputado Provincial con la de Concejal de Ayuntamiento de manera que si se cesa como Concejal, implica el cese de Diputado.
- La Comisión de Gobierno provincial está formada por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos (libremente designados y separados por el Presidente de la Diputación). Los Vicepresidentes son designados y revocados libremente por el Presidente de entre los miembros de la Comisión de Gobierno la cual es obligatoria cualquiera que sea el número de los habitantes de la provincia.

Las facultades de Alcalde, Tenientes de Alcalde, Comisión de Gobierno Municipal y Pleno son idénticas a las del Presidente, Vicepresidentes, Comisión de Gobierno y Pleno de la Diputación Provincial.

2.4. LA ISLA.

Cada isla tiene su administración propia en forma de Cabildos (Canarias) y Consejos insulares (Baleares). Dichos órganos se pueden considerar Diputaciones Provinciales pero sus competencias serán las que fijen los Estatutos y demás normas específicas de las Comunidades Autónomas.

www.bibliopos.es



Licencia [Creative Commons Reconocimiento-No comercial 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)