

TEMA 8

Organización territorial del Estado (I): Las Comunidades Autónomas: Constitución, distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

La regulación constitucional de la organización territorial del Estado se regula en el Título VIII, artículos 137 a 158, ambos incluidos.

El artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Señala asimismo que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En relación con la autonomía, hemos de establecer también el principio general derivado del artículo 2 de la Constitución. Este artículo establece que:

“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”.

Partiendo de esta afirmación, en la que aparecen los principios de unidad nacional, autonomía y solidaridad territoriales, el Título VIII construye lo que se ha dado en llamar “Estado de las Autonomías”, una fórmula intermedia entre el denominado “Estado centralizado” y el “Estado federal”. La explicación de esta opción realizada por el constituyente tiene principalmente, las siguientes causas.

Históricas. A raíz de la aprobación de la Constitución española de 1931 se estableció un sistema autonómico que no pudo desarrollarse como consecuencia de la Guerra Civil española de 1936, pero que dio sus frutos en la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las actualmente denominadas “comunidades históricas”, Cataluña, País Vasco y Galicia. Por tanto, en la Constitución de 1978 se trató de recuperar ese proceso abortado.

Políticas. Si es cierto que España fue el primer Reino unificado de Europa, no es menos cierto que las diferencias entre los pueblos que la integran crearon, a lo largo de la historia, profundas e importantes divergencias en torno al grado de poder que conservaban éstos frente al poder central. La solución vino por la creación de esta fórmula mixta donde se establece el principio de unidad, pero al mismo tiempo, se reconoce el principio de autonomía de nacionalidades y regiones.

En relación con la Administración Local, como veremos, el grado de autonomía se aplica solo en lo referente a la gestión de sus propios intereses, pero no participa del grado analizado anteriormente al citar el artículo 2 de la Constitución.

El Título VIII de la Constitución establece además los principios básicos de la organización territorial reiterando en su artículo 138 el principio de solidaridad y lo matiza en relación con los ciudadanos, en su artículo 139 al establecer el principio de igualdad en materia de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio.

El contenido exacto de estos artículos es el siguiente:

Artículo 138

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el Art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROCESO DE CREACIÓN. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ORGANIZACIÓN BÁSICA

2.1. PRINCIPIOS GENERALES

El estado autonómico se caracteriza en nuestro Derecho por una serie de principios.

Como hemos señalado, el artículo 2 de la Constitución establece los principios de unidad, autonomía y solidaridad. Otros han sido formulados por la doctrina en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Destacamos los siguientes:

Principios predicables de las Comunidades Autónomas

Son entidades territoriales que gozan de autonomía política mayor que la que gozan los municipios y provincias
Gozan de potestad legislativa y ejecutiva
Son órganos constitucionales

2.2. PROCESO DE CREACIÓN

2.2.1. Características del proceso autonómico

Los caracteres del proceso autonómico son:

a) Proceso general y voluntario: tiene naturaleza general porque la constitución en su artículo 143. 1 de la Constitución, asigna a toda las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, su posible configuración en comunidades autónomas.

El carácter voluntario viene dado porque a la constitución entiende la autonomía no como una obligación sino por el contrario, como un auténtico derecho dejándolo a la disponibilidad de los sujetos implicados.

b) Proceso unánime: el carácter voluntario no ha provocado diferencias ya que todas las regiones han optado por asumir la autonomía política máxima prevista constitucionalmente.

c) Proceso no uniforme: como consecuencia del principio de voluntariedad, existen varios modos de acceso a la autonomía

d) Proceso periódico: se ha construido de una manera gradual.

e) Proceso flexible: las competencias asumidas por las comunidades autónomas no conforman una lista cerrada

2.2.2. Territorios habilitados

Los territorios que pudieron ejercer el derecho a constituirse en Comunidades Autónomas se establecen en el artículo 143 de la Constitución. De este modo pudo ser ejercitado por:

Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes

Las provincias NO limítrofes con más de 100000 habitantes, censados en la misma.

Además se establece, en el artículo 144, la posibilidad de que territorios que no cuenten con ninguna de esas características (como es el caso de Madrid) se constituyan en Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales:

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial **supere** el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del Art. 143.

2.2.3. Vías de acceso a la autonomía

La Constitución establece dos vías de acceso denominadas:

Vía común o lenta

Vía especial o rápida

La consecuencia final de la opción ejercida por los territorios, es decir, las consecuencias de optar por una u otra vía, se traducen en el nivel de competencias que pudieron alcanzar las recién constituidas Comunidades Autónomas. Si la vía de acceso era la vía rápida la Comunidad podía acceder a las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución y también a competencias establecidas en el artículo 149. Si por el contrario la opción se ejercía sobre la vía lenta, las competencias adoptadas del artículo 148, solo podrían ampliarse una vez hubieran transcurrido cinco años y previa reforma del Estatuto de Autonomía.

a) Vía Común o general

En este caso la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las tres quintas partes de los municipios

Estos requisitos deberían ser cumplidos en el plazo de tres 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 cuatro años.

La Disposición transitoria 1ª de la Constitución permitía que en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, sustituyeran la iniciativa de las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Una vez ejercida la iniciativa, el siguiente paso era la elaboración de un proyecto de Estatuto de Autonomía. En este punto, establece el artículo 146 que “el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”.

Por tanto, tras la aprobación del proyecto de Estatuto, debía remitirse éste a las Cortes Generales para su aprobación como ley orgánica, con lo que quedaba completado el proceso.

b) Vía especial

En este caso la iniciativa aparece recogida en el artículo 151 de la Constitución en los siguientes términos.

La iniciativa del proceso autonómico debe ser adoptada, además, por la mayoría absoluta de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.

3.2.1. El Presidente de la CC.AA

El presidente es el órgano más relevante del ejecutivo autonómico.

Será elegido por el consejo de gobierno de entre sus miembros, siendo nombrado por el Rey, pudiendo resaltar las siguientes fases:

Propuesta del candidato por el consejo de gobierno.

Presentación del programa de gobierno. Defensa y debate ante el consejo.

Votación del candidato. Se requiere la obtención en primera votación, de la mayoría simple y en segunda con la mayoría absoluta. Si no se lograra la investidura de un candidato en el plazo máximo de tres meses se procederá a la disolución del Parlamento Autonómico y a la correspondiente convocatoria de elecciones políticas.

Nombramiento del candidato por el Rey debidamente refrendado por la asamblea legislativa de la CC.AA correspondiente.

Le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

3.2.2. El Consejo de Gobierno

Las funciones que desempeña el consejo de gobierno son plurales pudiéndose clasificar en dos grupos:

Funciones recogidas en la propia constitución

Funciones recogidas en sus respectivos estatutos de autonomía y leyes de gobierno.

Relativas a proposición del presidente de la CC.AA

Los estatutos de autonomía reglamentan la responsabilidad civil y penal de los miembros del consejo de gobierno que se instrumenta ante el Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al control político y mecanismos de exigencia de responsabilidad política todos los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas pormenorizan los

mecanismos por los que se encauza el control del ejecutivo: preguntas, interpelaciones, comisiones investigación, al igual que en el sistema establecido en las Cortes Generales con respecto al control del Gobierno estatal.

Los instrumentos utilizados son los clásicos de cuestión de confianza y moción de censura.

Cuestión de confianza. Su legitimación se atribuye al presidente de la asamblea legislativa Su objeto no es el mismo en todas las comunidades. Su tramitación parlamentaria recoge varias fases.

Moción de censura. Consta de diversas fases: la presentación de un candidato alternativo, el respaldo de un número mínimo de parlamentarios autonómicos, un periodo de enfriamiento de 60 días desde su debate y votación, el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros del Senado.

3.3. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Las Comunidades Autónomas no gozan de un poder judicial autónomo y diferenciado. El poder judicial es un atributo exclusivo del Estado, que se extiende a todo su territorio.

La organización judicial autonómica consta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Sus características las resumimos del siguiente modo:

Se estructura en tres salas: de lo civil y penal, de lo contencioso-administrativo.

Sus competencias están delimitadas en el artículo 152.1 de la Constitución, siendo las más sobresalientes del conocimiento de los recursos de casación, revisión y actos extraordinarios de supuestos de derecho común en el ámbito de la comunidad.

En cuanto a su composición, tendrá un presidente y tendrá la consideración de magistrado del Tribunal Supremo mientras desempeña su cargo.

Constará además de los Presidentes de Sala y de los Magistrados que determine la ley para cada una de las salas y en su caso de las acciones que puedan crearse dentro de ellas.

4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ENTIDADES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN NORMATIVA.

4.1. ENTIDADES

Las Entidades que forman la Administración Local, se clasifican en la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local en entidades locales territoriales y no territoriales.

Son Entidades locales territoriales:

1. El Municipio

- Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

2 La Provincia.

2 La Isla en los archipiélagos balear y canario.

1. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos.

4.2.PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN NORMATIVA

4.2.1. Principios constitucionales

La Administración Local se regula constitucionalmente en el Capítulo II, Título VIII, artículos 140, 141 y 142.

Su contenido es siguiente.

Artículo 140

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad **jurídica única**. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio igual, directo, secreto y libre, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

4.2.2. Capacidad jurídica

Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

4.2.3. Funciones y control

Las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Los Tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales.

4.2.4. Competencias

Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación.

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.

4.2.5. Principios de relación

La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.