Organización territorial del Estado

EJ. 5 · TEMA 42

Las Comunidades Autónomas: constitución, competencias, Estatutos de Autonomía. El Sistema institucional de las Comunidades Autónomas. La Administración Local.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 42 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CONSTITUCIÓN
03 LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
04 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
05 EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
06 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
07 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 rompió con el modelo centralista y diseñó un Estado descentralizado. El **art. 2** fija tres pilares: la indisoluble unidad de la Nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas. El **art. 137** organiza el Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas, todos con autonomía para gestionar sus intereses.

La autonomía de las comunidades es **política**, con potestad de aprobar leyes. La de municipios y provincias es **administrativa**, ejercida dentro del marco de las leyes estatales y autonómicas. El **Título VIII** (arts. 137 a 158) es abierto: no enumera las comunidades ni fija sus competencias, sino procedimientos de acceso a la autonomía. Se apoya en la unidad, la autonomía, la igualdad de derechos y obligaciones (arts. 138.2 y 139) y la solidaridad.

02 LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CONSTITUCIÓN

2.1 Concepto y vías de acceso a la autonomía

Comunidad autónoma. Ente público territorial con personalidad jurídica propia y potestades políticas de autogobierno, incluida la legislativa, que nace con la aprobación de su Estatuto. El acceso era **dispositivo**: la Constitución reconocía un derecho que podían ejercer las provincias limítrofes con características comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica (art. 143.1). Las vías fueron:

- **Ordinaria o lenta** (arts. 143 y 146): competencias del art. 148 y ampliación a los cinco años (148.2). Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid y Murcia
- **Especial con transferencias** (art. 150.2): Canarias y Comunidad Valenciana
- **Rápida por Estatuto plebiscitado** (disposición transitoria segunda y art. 151.2): Cataluña, País Vasco y Galicia
- **Rápida por referéndum** (art. 151.1): Andalucía
- **Foral** (disposición adicional primera): Navarra
- **Ciudades autónomas** (art. 144.b y disposición transitoria quinta): Ceuta y Melilla

Hoy existen **17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas**.

2.2 Igualación competencial y reformas estatutarias

La **Ley Orgánica 9/1992** transfirió competencias a las comunidades de la vía lenta, y se completaron los traspasos de educación no universitaria y de sanidad. El nivel competencial es hoy sustancialmente similar, con hechos diferenciales como las lenguas cooficiales, el Derecho civil foral, las policías autonómicas y los regímenes forales de financiación. Desde 2006 hubo nuevas reformas estatutarias, y la **STC 31/2010** precisó sus límites.

03 LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.1 El sistema de distribución de competencias

La Constitución reparte las competencias mediante dos listas y unas cláusulas de cierre:

- **Art. 148.1.** Enumera 22 materias que las comunidades podían asumir desde el principio, como ordenación del territorio, urbanismo, agricultura, turismo y asistencia social.
- **Art. 149.1.** Reserva al Estado 32 materias de competencia exclusiva, entre ellas la igualdad básica de los españoles (149.1.1.ª), las relaciones internacionales, el régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior (149.1.10.ª), las bases de la planificación económica (149.1.13.ª) y el procedimiento administrativo común (149.1.18.ª).
- **Art. 149.3.** Tres cláusulas. La **residual**: las comunidades pueden asumir en sus Estatutos las materias no atribuidas expresamente al Estado, y este conserva las no asumidas. La de **prevalencia**: las normas estatales prevalecen en caso de conflicto, salvo en materias de competencia exclusiva autonómica. La de **supletoriedad**: el Derecho estatal es supletorio del autonómico, pero el Estado no puede dictar normas solo para que sean supletorias en materias en las que carece de título competencial (SSTC 118/1996 y 61/1997).

Buena parte de las materias del art. 149.1 no son exclusivas en sentido estricto. La doctrina distingue:

- **Exclusivas.** Un mismo ente ostenta legislación y ejecución.
- **Compartidas.** El Estado dicta la legislación básica y las comunidades la desarrollan y ejecutan.
- **Concurrentes.** Ambos actúan de forma indistinta, como en cultura (149.2).

La relación entre leyes estatales y autonómicas se rige por el principio de **competencia**, no de jerarquía. Una ley autonómica

que invade una competencia estatal es inconstitucional, no inferior.

3.2 Instrumentos de modificación extraestatutaria

El **art. 150** permite alterar el reparto sin reformar los Estatutos:

- **Leyes marco (150.1).** Las Cortes atribuyen a las comunidades la facultad de legislar en materias estatales, dentro de los principios de la ley estatal.
- **Leyes orgánicas de transferencia o delegación (150.2).** El Estado transfiere o delega facultades sobre materias de su titularidad que por su naturaleza lo permitan, con financiación y formas de control.
- **Leyes de armonización (150.3).** El Estado fija principios para armonizar disposiciones autonómicas cuando lo exija el interés general, apreciado por mayoría absoluta de cada Cámara. Su uso ha sido excepcional.

3.3 Control, coerción y cooperación

El **art. 153** enumera los controles sobre las comunidades:

- Tribunal Constitucional, sobre sus disposiciones con fuerza de ley
- Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, sobre funciones delegadas (150.2)
- Jurisdicción contencioso-administrativa, sobre la Administración autonómica
- Tribunal de Cuentas, en lo económico y presupuestario

El **art. 155** permite al Gobierno, previo requerimiento al Presidente autonómico y con aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar a una comunidad que incumpla sus obligaciones o atente gravemente al interés general. Se aplicó por primera vez en Cataluña en octubre de 2017 y la STC 89/2019 lo avaló.

La cooperación se articula mediante la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación (**Ley 40/2015**). La financiación se rige por la **LOFCA** y la **Ley 22/2009**, y por el Concierto vasco y el Convenio navarro en los territorios forales.

04 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

4.1 Naturaleza

Estatuto de Autonomía. Norma institucional básica de cada comunidad, que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento (art. 147.1). Es una ley orgánica estatal aprobada por las Cortes (art. 81), con un procedimiento singular que impide al Estado modificarla unilateralmente, y la cúspide del ordenamiento autonómico. Forma parte, con la Constitución y otras leyes delimitadoras de competencias, del **bloque de la constitucionalidad**, parámetro para enjuiciar las leyes.

4.2 Contenido, elaboración y reforma

El **art. 147.2** fija el contenido mínimo: denominación de la comunidad, delimitación del territorio, denominación, organización y sede de las instituciones y competencias asumidas con las bases para el traspaso de servicios.

En la vía del art. 143, el proyecto lo elaboraba una asamblea de diputados provinciales y parlamentarios. En la del 151, se negociaba con una comisión mixta del Congreso y se sometía a referéndum.

La reforma sigue el procedimiento de cada Estatuto y exige siempre ley orgánica de las Cortes (art. 147.3). En los de la vía del art. 151 se exige además referéndum (art. 152.2). Desde la **Ley Orgánica 12/2015**, los proyectos de reforma pueden someterse a recurso previo de inconstitucionalidad.

05 EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución fijó la organización institucional solo para las comunidades de la vía del art. 151 (art. 152.1), pero el modelo se generalizó. Es un gobierno **parlamentario** con tres instituciones:

- **Asamblea Legislativa.** Unicameral, elegida por sufragio universal con representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. Aprueba leyes y presupuestos, controla al Gobierno y elige al Presidente.
- **Consejo de Gobierno.** Con funciones ejecutivas y administrativas, formado por el Presidente y los Consejeros.
- **Presidente.** Elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, dirige el Consejo de Gobierno, ostenta la suprema representación de la comunidad y la representación ordinaria del Estado en ella. Responde políticamente ante la Asamblea, que puede exigirlo mediante la moción de censura.

Un **Tribunal Superior de Justicia** culmina la organización judicial en el territorio de la comunidad, integrado en un Poder Judicial único. La Administración autonómica reproduce el modelo estatal: consejerías, viceconsejerías, secretarías generales técnicas y direcciones generales.

06 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

6.1 Marco normativo y entidades locales

Se regula en la **Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)**, la legislación autonómica de desarrollo y el **Real Decreto Legislativo 2/2004** (Haciendas Locales). Reformas relevantes: la **Ley 57/2003**, de modernización del gobierno local, y la **Ley 27/2013 (LRSAL)**, que buscó clarificar competencias según «una Administración, una competencia».

El **art. 3 LBRL** distingue entre entidades locales territoriales (municipio, provincia y isla en los archipiélagos balear y canario) y otras entidades, si la legislación autonómica lo prevé: comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y entidades de ámbito inferior al municipio.

6.2 El municipio

Municipio. Entidad local básica de la organización territorial del Estado (art. 1 LBRL), con personalidad jurídica y plena capacidad. Sus elementos son:

- **Territorio.** El término municipal pertenece a una sola provincia. Crear municipios exige núcleos de al menos 5.000 habitantes y sostenibilidad financiera.
- **Población.** Toda persona que viva en España debe inscribirse en el Padrón del municipio de residencia habitual, lo que le atribuye la condición de vecino.
- **Organización.** Gobierno y administración corresponden al Ayuntamiento, con Alcalde y Concejales (art. 140 CE). Los concejales se eligen por sufragio universal directo y el

Alcalde, entre los cabezas de lista. Sin mayoría absoluta, es Alcalde el cabeza de la lista más votada.

La LBRL prevé **tres regímenes de organización**:

- **Régimen común.** Órganos necesarios en todos los municipios: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno y Comisión Especial de Cuentas. La Junta de Gobierno Local existe obligatoriamente en los de más de 5.000 habitantes.
- **Municipios de gran población** (Título X, Ley 57/2003). Se aplica a municipios de más de 250.000 habitantes, capitales de provincia de más de 175.000 y, si lo acuerda la Asamblea autonómica a iniciativa del Ayuntamiento, a otras capitales y municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias especiales. Separa el Pleno, de deliberación y control, del Alcalde y la Junta de Gobierno, ejecutivos.
- **Concejo abierto.** Municipios que lo tienen tradicional y voluntariamente, y los que lo aconsejen por su geografía u otras circunstancias, con petición de la mayoría de los vecinos, voto de dos tercios del Ayuntamiento y aprobación de la comunidad. Gobiernan un Alcalde y una Asamblea vecinal de todos los electores.

Órganos básicos.

- **Pleno.** Todos los concejales, presidido por el Alcalde. Controla a los órganos de gobierno, aprueba presupuesto, ordenanzas y planeamiento general y puede exigir responsabilidad al Alcalde mediante la moción de censura.
- **Alcalde.** Presidente de la Corporación, dirige el gobierno y la administración, representa al Ayuntamiento y nombra a los Tenientes de Alcalde, que le sustituyen en vacante, ausencia o enfermedad.
- **Junta de Gobierno Local.** Alcalde y concejales en número no superior a un tercio del legal. Asiste al Alcalde y ejerce las atribuciones delegadas.

Competencias. Propias en las materias del art. 25.2 LBRL, como urbanismo, medio ambiente urbano, policía local, tráfico, protección civil, mercados y transporte urbano. Puede ejercer competencias delegadas por el Estado o la comunidad autónoma (art. 27) y otras distintas solo si no pone en riesgo la sostenibilidad financiera ni hay duplicidad (art. 7.4). El **art. 26** impone servicios mínimos según la población:

- Todos: alumbrado, cementerio, residuos, limpieza viaria, agua potable, alcantarillado y pavimentación
- Más de 5.000 habitantes, además: parque y biblioteca públicos y tratamiento de residuos
- Más de 20.000, además: protección civil, servicios sociales, extinción de incendios e instalaciones deportivas
- Más de 50.000, además: transporte colectivo urbano y medio ambiente urbano

6.3 La provincia

Provincia. Entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y a la vez división territorial para las actividades del Estado (art. 141.1 CE). Es circunscripción electoral para Congreso y Senado, por lo que alterar sus límites exige ley orgánica. Hay **50 provincias**, gobernadas por Diputaciones u otras corporaciones representativas.

Sus órganos son el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno. Los diputados se eligen por sufragio indirecto entre los concejales de cada partido judicial. El Presidente lo elige el Pleno, por mayoría absoluta en primera votación y simple en la segunda.

Sus fines son garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales y asegurar la prestación integral de los servicios municipales. Sus competencias (**art. 36 LBRL**) son la coordinación de servicios municipales, la asistencia y cooperación a los municipios de menor capacidad, los servicios supramunicipales y el fomento del desarrollo. Tras la LRSAL, coordina además determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes.

6.4 Regímenes especiales

- **Territorios Históricos del País Vasco.** Juntas Generales, elegidas por sufragio directo, y Diputaciones Forales, con competencias tributarias derivadas del Concierto Económico.
- **Comunidades uniprovinciales** (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra). La comunidad asume las competencias de la Diputación.
- **Canarias.** Cabildo Insular en cada isla (art. 141.4 CE) y Mancomunidad provincial interinsular en cada provincia.
- **Illes Balears.** Los Consejos Insulares son órganos de gobierno de cada isla e instituciones de la comunidad.

07 CONCLUSIÓN

La Constitución de 1978 convirtió a España en uno de los países más descentralizados de Europa. Las comunidades gozan de autonomía política y de un nivel competencial sustancialmente similar, y los entes locales de una autonomía administrativa garantizada. Sus retos son la delimitación de competencias, que genera abundante litigiosidad ante el Tribunal Constitucional, la financiación y la cooperación.