

TEMA 2

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE ANDALUCÍA. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN LOCAL. EL PARLAMENTO Y EL CONSEJO DE GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES.

I. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROCESO DE CREACIÓN.

1.1. INTRODUCCIÓN.

La Constitución permite la creación de un nuevo modelo de organización territorial del Estado: El estado autonómico.

Es un claro exponente del consenso que presidió la redacción constitucional, al ser un modelo intermedio entre el estado centralista y el federal.

En él, el Estado se reserva una importante cantidad de competencias, pero las Comunidades Autónomas, cuya creación permite la Constitución, pueden asumir igualmente bastantes competencias.

El punto de partida es el artículo 2 de la Constitución, que 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.

La organización territorial del estado viene regulada en la Constitución en el Título VIII. (Arts.137-158).

Los territorios que pueden convertirse en Comunidad Autónoma, la creación de las mismas y las competencias que pueden asumir se regulan en el capítulo III del Título VIII. (Art. 143 al 158).

1.2. PRINCIPIOS GENERALES.

Se regulan en el Capítulo I del Título VIII de la Constitución. El **artículo 137** establece que el Estado se organiza territorialmente en:

- Municipios.
- Provincias.
- Las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El **artículo 138** dispone que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 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.

Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Según recoge el **Artículo 139** todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

1.3. TERRITORIOS QUE PUEDEN ACCEDER A LA AUTONOMÍA.

Según establece el **artículo 143** de la Constitución, en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el Art. 2 de la Constitución, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos:

- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- Los territorios insulares.
- Las provincias con entidad regional histórica.

1.4. VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.

Se distinguen en la Constitución 2 vías de acceso a la autonomía:

A) VÍA COMÚN.

Las Comunidades Autónomas que accedieron por esta vía pudieron asumir las competencias previstas en el artículo 148 de la Constitución para las Comunidades Autónomas.

Pasados 5 años, pudieron ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Art. 149 de la Constitución (que es el que regula las competencias del estado).

1) Procedimiento para acceder a la autonomía por la vía común (Iniciativa Autonómica.

La Constitución distingue 2 procedimientos para acceder a la autonomía por la Vía Común (también llamada Vía Lenta), en función de que se tuviera o no Régimen Provisional de Autonomía.

Regulada en el Art. 143.2 de la Constitución, la iniciativa del proceso autonómico, en esta vía de acceso (también llamada vía lenta o del Artículo 143), corresponde a:

a) Procedimiento del Artículo 143.2 (Territorios sin Régimen Provisional de Autonomía).

Iniciativa.

- Diputaciones interesadas u órgano interinsular correspondiente.
y
- 2/3 partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas.

La iniciativa, caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse, pasados 5 años.

b) Disposición Transitoria Primera de la C.E. (Territorios con Régimen Provisional de Autonomía).

En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que en el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes. *(Siendo necesario no obstante que se sigan sumando posteriormente las 2/3 de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla).*

2) Elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía en la vía común.

De conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Constitución, el proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por:

- Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- Los Diputados del Congreso, elegidos en dichas provincias.
- Los Senadores elegidos en ellas.

Las Cortes generales lo aprobarán como Ley Orgánica.

Por esta vía accedieron a la autonomía las actuales Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla León, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia y la Rioja.

B) VÍA ESPECIAL.

Por esta vía (también denominada vía rápida o del artículo 151), accedieron:

- Andalucía.
- Cataluña.
- Galicia.
- País Vasco.

Las Comunidades Autónomas que acceden a la Autonomía por esta vía, no necesitaron dejar transcurrir el plazo de 5 años, antes citado para ampliar sucesivamente sus competencias. Asumieron desde el principio, por tanto, las competencias previstas para las Comunidades Autónomas en el 148, y algunas competencias del 149 que se recogieron en sus Estatutos de Autonomía.

1) Procedimiento para acceder a la autonomía por la vía especial (Iniciativa Autonómica).

La Constitución distingue dos procedimientos para acceder a la autonomía por la vía especial o rápida:

a) Procedimiento del Artículo 151.

Debieron votar a favor:

- Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes.
- 3/4 parte de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.
- Referéndum con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Por esta vía accedió a la autonomía Andalucía.

b) Territorios que hubiesen plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatutos (Galicia, Cataluña y País Vasco), y cuenten con regímenes provisionales de Autonomía (Disposición Transitoria 2ª).

Bastará:

- Acuerdo de la mayoría absoluta de sus órganos colegiados preautonómicos superiores.
- Comunicación al Gobierno de la Nación.

2) Elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía en la Vía Especial.

Se regula en el Artículo 151.2 de la Constitución:

- 1) El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, a lo solos efectos de elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía mediante acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- 2) Aprobado el Proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual dentro del plazo de 2 meses, lo examinará con el concurso y la asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- 3) Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- 4) Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley orgánica.
- 5) De no alcanzarse el acuerdo, el proyecto de Estatuto será tramitado como ley ante las Cortes Generales.

El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto.

En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, el Rey lo promulgará y sancionará como ley orgánica.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución, establece que cuando se remitieran a la Comisión Constitucional del Congreso varios proyectos de Estatuto, se dictaminarán por el orden de entrada en aquella, y el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151 empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido.

C) SUPUESTOS ESPECIALES DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.

El **Art. 144** establece que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del Artículo 143.
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Lo previsto en la letra a) se utilizó para autorizar la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid (de la que se dudaba que tuviera entidad regional histórica).

El supuesto previsto en la letra b) se ha utilizado para el acceso a la autonomía de las actualmente denominadas Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se aprobaron los Estatutos de Autonomía de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por leyes orgánicas 1/ 95 de 13 de Marzo (Ceuta) y 2/95 de 13 de Marzo (Melilla).

Podrían denominarse Comunidad Autónoma de conformidad con la Disposición Transitoria 5ª si lo aprueba la mayoría absoluta de sus Ayuntamientos y se aprueba por ley orgánica.

Lo previsto en el Art. 144 b), se podría utilizar en el futuro para Gibraltar, en el caso de que este territorio vuelva a la soberanía española.

Se aprobaron igualmente sendas leyes orgánicas al amparo de lo establecido en la letra c), para la integración de la provincia de Segovia (cuya Diputación no aprobó la iniciativa la autonómica) en la Comunidad Autónoma de Castilla León, así como para sustituir la iniciativa autonómica de la provincia de Almería.

La **Disposición adicional primera** de la Constitución, por su parte, establece que "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

Al amparo de esta disposición adicional primera accedió a la Autonomía la Comunidad Autónoma de Navarra.

2. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. CARÁCTER Y CONTENIDO.

Según establece el artículo 147 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Los Estatutos de Autonomía deberán contener:

- a) La **denominación** de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su **territorio**.
- c) La denominación, organización y sede de las **instituciones** autónomas propias.
- d) Las **competencias** asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La **reforma de los Estatutos** se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

A tenor de dispuesto en el artículo 152 de la Constitución, la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía especial, una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL BÁSICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Regulada en el **artículo 152** de la Constitución, la organización institucional de las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía por la Vía Especial, se basará en:

- a) Una **Asamblea Legislativa**, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además la representación de las diversas zonas del territorio.
- b) Un **Consejo de Gobierno**, con funciones ejecutivas y administrativas.
- c) Un **Presidente**, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde:
 - La dirección del Consejo de Gobierno.
 - La suprema representación de la Comunidad Autónoma.
 - La representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma.
- d) Un **Tribunal Superior de Justicia**, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 (que trata del Tribunal Supremo), las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio e de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

4. CONTROL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Según establece el **artículo 153** de la Constitución, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Por otra parte, según recoge el **artículo 155** de la Constitución, si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a las Autoridades de las Comunidades Autónomas.

5. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DEL ESTADO.

5.1. COMPETENCIAS QUE PUEDEN ASUMIR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El **Art. 148** de la Constitución recoge las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma, en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de protección de medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, la acuicultura, el marisqueo, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.