



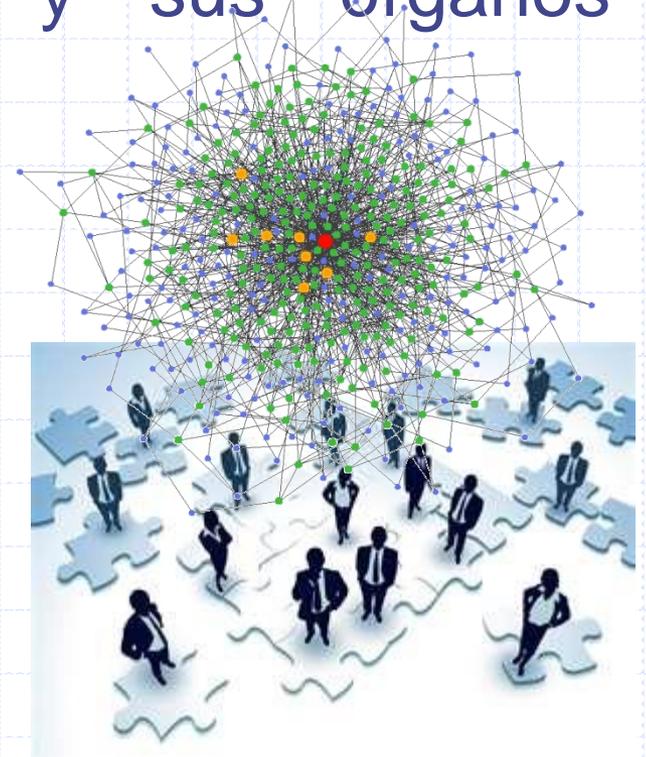
Derecho Constitucional I

Unidad Temática 17.

**La organización territorial del Estado (I).
Principios constitucionales. Las
Comunidades Autónomas y los Estatutos de
Autonomía. El sistema competencial.**

Introducción

- Lectura complementaria: Las formas territoriales de Estado, pp. 578-587 del manual
- Las **formas territoriales de Estado** se basan en la distinta **distribución de las potestades públicas** entre el Estado y sus **órganos territoriales**
 - ◆ Estado unitario
 - ◆ Estado Federal
 - ◆ Confederación de Estados



Introducción

■ Algunos conceptos previos

◆ Potestades jurídicas de los poderes públicos

1. Potestad normativa: dictar normas de carácter general

- **Legislativa:** normas con rango de ley (decisiones políticas del Parlamento o, excepcionalmente, del Gobierno)
- **Reglamentaria:** normas sin rango de ley (Reglamentos), subordinadas a ella y que la desarrollan y complementan (Gobierno y Administración)

2. Potestad administrativa (ejecutiva): aplicar las normas legales o reglamentarias para dar solución a **casos concretos (actos administrativos)**



Introducción



Formas de Estado

Estado unitario	<ul style="list-style-type: none">• Simple o centralizado• Complejo o descentralizado:<ul style="list-style-type: none">✓ Con descentralización administrativa (autonomía administrativa, autarquía):<ul style="list-style-type: none">- Potestad normativa reglamentaria (respecto de las leyes estatales)- Potestad administrativa✓ Con descentralización política o legislativa (autonomía política o legislativa):<ul style="list-style-type: none">- Potestad normativa legislativa- Potestad normativa reglamentaria (respecto de las leyes estatales y de las propias)- Potestad administrativa
(Estado regional o autonómico)	
Estado Federal	<ul style="list-style-type: none">- Autonomía constitucional (potestad normativa constituyente)- Autonomía política o legislativa- Autonomía administrativa
Confederación de Estados	Unión de Estados independientes

Principios constitucionales

- Regulación constitucional:
 - ◆ Art. 2 y Título VIII (“De la organización territorial del Estado”), arts. 137-158

- Principios de organización territorial (art. 2):
unidad, autonomía y solidaridad



“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”

Principios constitucionales

- El principio de unidad:
 - ◆ Fundamento de la Constitución
 - ◆ Se proyecta en la consideración de la nación española como único sujeto constituyente (Preámbulo y art. 1.1) y en la soberanía nacional unitaria atribuida al pueblo español en su conjunto (art. 1.2)
 - ◆ Un sólo Estado con un sólo ordenamiento constitucional integrado por una pluralidad de ordenamientos internos



Principios constitucionales

- El principio de unidad:

- ◆ Implica la **superioridad** del Estado, titular de la soberanía, sobre las CC.AA.:

- Prevalencia y supletoriedad del derecho estatal (art. 149.3)
- El Estado delimita lo básico en las competencias compartidas
- Posibilidad de dictar leyes de armonización (art. 150.3)
- Medidas de intervención del art. 155 si las CC.AA. no cumplen obligaciones o atentan contra el interés general
- Efecto suspensivo de las impugnaciones de actos autonómicos ante el TC (art. 161.2)



Principios constitucionales...

- El principio de autonomía

- ◆ Se reconoce y garantiza como “derecho” de las “nacionalidades y regiones”
- ◆ Se combina con el “principio dispositivo”: la autonomía no se impone por la Constitución sino que es voluntaria y opcional, es una facultad que puede ejercerse o no:

- La voluntad de los territorios legitimados para constituirse en CC.AA. es determinante:

- ✓ Del acceso a la autonomía por alguno de los procedimientos previstos (arts. 143.2 y 151.1)
- ✓ De la organización institucional [arts. 147.2 c) y 152.1)
- ✓ De la extensión de la autonomía mediante la asunción de competencias [art. 147.2 d)]



Principios constitucionales...

- El principio de autonomía

- ◆ ¿En qué consiste la autonomía de nacionalidades y regiones? En la posibilidad (“podrán”) de “acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas” (art. 143.1) aprobando un Estatuto de Autonomía
 - “Autogobierno” implica no sólo autonomía administrativa sino potestad legislativa (autonomía política y legislativa) en las materias en las que tiene competencia:
 - ✓ Cuentan con Asamblea legislativa (art. 152.1)
 - ✓ Pueden dictar “disposiciones normativas con rango de ley” [art. 153 a)] en las materias de su competencia
 - Diferente de la autonomía local de municipios y provincias (arts. 140 y 141): sólo administrativa, su contenido queda delimitado por la ley



Principios constitucionales...

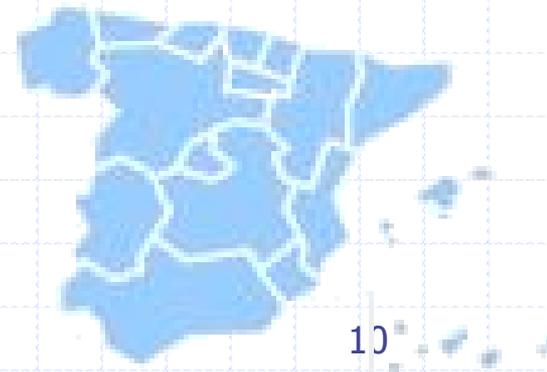
- El principio de autonomía

- ◆ Poder limitado, según el TC:

“la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía [...] y [...] en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”

- El principio de solidaridad:

- ◆ Arts. 138, 158.1 (garantía de un nivel mínimo de servicios públicos) y 158.2 (Fondo de Compensación distribuido por las Cortes Generales)



Las Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía

- **Sujetos** legitimados para constituir CC.AA. (iniciativa autonómica): arts. 143 y 144
 - ◆ Criterios: provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; territorios insulares y provincias con entidad regional histórica
 - ◆ Norma de cierre: las CG, mediante LO, pueden por motivos de interés nacional
 - autorizar una CC.AA. uniprovincial que no cumpla el criterio anterior (Madrid)
 - autorizar o acordar un EE.AA. para territorios no integrados en la organización provincial (Ceuta y Melilla, Gibraltar en su caso)
 - sustituir la iniciativa de las corporaciones locales en el art. 143.2 (Segovia)



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ **Procedimientos de acceso:** arts. 143 y 151

◆ Ordinario o común

- Iniciativa
- Procedimiento de elaboración del EE.AA.
- Competencias
- Especialidades: Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Canarias

◆ Extraordinario o agravado

- Iniciativa
- Procedimiento de elaboración del EE.AA.
- Competencias
- Especialidades: simplificado (Cataluña, País Vasco y Galicia), Navarra



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ **Procedimientos de acceso:** arts. 143 y 151

◆ Ordinario o común (autonomía diferida, limitada, de segundo grado o de vía lenta, del 143)

- Iniciativa (art. 143.2+DT 1ª):
 - Diputaciones Provinciales (DP) + 2/3 municipios
 - Las DP son sustituibles por acuerdo por mayoría absoluta (MA) del órgano colegiado preautonómico (órgano de gobierno de los "entes preautonómicos" creados por D-ley antes de la Constitución en 14 de las actuales CC.AA.)
 - Los 2/3 municipios son sustituibles por las CG [art. 144 c)]
- Procedimiento de elaboración del EE.AA. (art. 146):
 - ✓ Asamblea de DP, D y S, tramitación como LO x CG
 - ✓ La reforma no requiere referéndum
- **Competencias:** art. 148 y, tras 5 años, las del 149 (art. 148.2) reformando el EE.AA. (147.3)

Las CC.AA. y los EE.AA.

■ Procedimientos de acceso: arts. 143 y 151

◆ Ordinario

● Especialidades:



✓ Ceuta y Melilla: Estatuto acordado por las CG x LO [art. 144 b)]

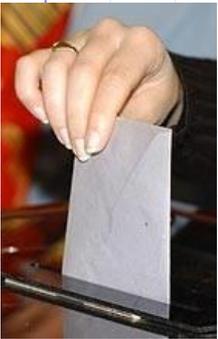
✓ Comunidad Valenciana y Canarias (art. 150.2): procedimiento final del 143 (inicialmente el del 151) y DT 1ª, elaboración Estatuto por el procedimiento del 146 pero competencias del 149 (143+150.2: LOTRAVA, LOTRACA) sin esperar 5 años



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ **Procedimientos de acceso:** arts. 143 y 151

- ◆ Extraordinario o agravado (autonomía plena, de primer grado, de vía rápida o del 151): Andalucía
 - Iniciativa (art. 151.1): DP + 3/4 municipios + referéndum (MA) ⇒ LORMR 1980
 - Procedimiento de elaboración EE.AA. (art. 151.2):
 - ✓ Asamblea de D y S convocada por el G aprueban por MA el proyecto de EE.AA.
 - ✓ Examina Comisión Constitucional CD con delegación de la Asamblea: si hay acuerdo, aprobación por referéndum (MS) y ratificación CG; si no, tramitación como LO x CG y referéndum (MS)
 - ✓ Reforma del EE.AA. también por referéndum (art. 152.2)
 - **Competencias:** arts. 148+149 sin esperar 5 años



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ Procedimientos de acceso: arts. 143 y 151

◆ Extraordinario o agravado

• **Especialidades:**

✓ Simplificado (DT 2ª) para “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía” (Comunidades “históricas”) y tengan régimen preautonómico (Cataluña, País Vasco y Galicia):

- iniciativa del órgano preautonómico colegiado x MA y elaboración por la Asamblea del 151.2, convocada por el órgano preautonómico

✓ Navarra (DA 1ª): actualización del régimen foral, LO pactada por G y Dip. Foral ⇒ LORARFNA



Las CC.AA. y los EE.AA.

- **¿ Dos categorías de Comunidad Autónoma?**
 - ◆ Dos procedimientos pero un solo tipo de CC.AA. con distinto grado de autonomía (limitada o plena) durante los 5 primeros años:
 - Pueden alcanzar las mismas competencias pero por diferentes vías y plazos (5 años)
 - En los Acuerdos Autonómicos de 1992 se equipararon las competencias de las CC.AA. del art. 143 a las del art. 151 por medio de una LO del art. 150.2
 - ◆ Interpretación asimétrica propugnada por partidos nacionalistas catalanes y vascos: nacionalidades (¿naciones? ¿realidades nacionales?) frente a regiones



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ **Organización institucional** (art. 152.1)

- ◆ La CE sólo prevé una organización institucional para las CC.AA. del art. 151 pero los Acuerdos Autonómicos de 1982 la generalizaron para todas las CC.AA:
- ◆ Sistema parlamentario de gobierno:
 - Asamblea legislativa elegida por sufragio universal
 - Consejo de Gobierno y Presidente (elegido por la Asamblea) políticamente responsables



Las CC.AA. y los EE.AA.

■ **Control de la actividad de las CC.AA (art. 153):**

- 
- Por el Tribunal Constitucional
 - ✓ Control de constitucionalidad contra las normas autonómicas con rango de ley
 - ✓ Impugnaciones del art. 161.2 contra sus disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones
 - ✓ Conflictos de competencias contra sus disposiciones (con o sin rango de ley), resoluciones y actos
 - ✓ Recursos de amparo contra sus reglamentos y actos
 - Por la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de sus actos y reglamentos
 - Por las CG sobre las leyes autonómicas dictadas en el marco de una ley estatal (art. 150.1) y por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el ejercicio de las funciones delegadas en virtud de leyes del art. 150.2 (LO de transferencia o delegación)
 - Por el Tribunal de Cuentas, control económico y presupuestario

Las CC.AA. y los EE.AA.

- **Los Estatutos de Autonomía (art. 147.1):** remisión a la sesión 14
 - ◆ Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a la que se subordinan leyes y reglamentos autonómicos (norma de cabecera de cada ordenamiento autonómico)
 - ◆ Integrados en el ordenamiento estatal con rango de Ley Orgánica (art. 81.1) aunque con particularidades:
 - Forman parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC)
 - Contenido mínimo predeterminado por la CE (arts. 147 y 152)
 - Inmunes (no derogables o modificables) a otras leyes orgánicas u ordinarias porque son actos complejos en los que intervienen el Estado y las CC.AA. y son rígidos (sólo pueden ser modificados o reformados por el procedimiento previsto en los mismos, arts. 147.3 y 152.2)



El sistema competencial

- **Dos listas competenciales**, de las **CC.AA.** (148.1) y el **Estado** (149.1), siendo dispositivas las competencias de las primeras e imperativas las del Estado

Art. 148

1. Las **Comunidades Autónomas** podrán asumir competencias en las siguientes **materias**:

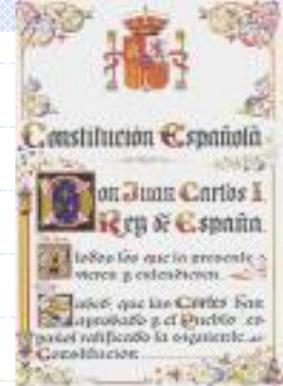
1. ...
2. ...
- 22....

Art. 149

1. El **Estado** tiene **competencia exclusiva** en las siguientes **materias**:

1. ...
2. ...
3. ...
32. ...

- ◆ En ocasiones se atribuyen al Estado **materias completas**: el Estado asume **todas las potestades** o facultades (ejemplo: 149.1.4, Defensa y Fuerzas Armadas)
- ◆ Otras veces, **se reserva una materia al Estado pero no completa**: sólo se le reservan determinadas funciones, potestades o facultades (legislación, legislación básica) o a través de la cláusula "sin perjuicio..." (ejemplos: 149.1.7^a, 9^a o 23^a)



Art. 149.

“El Estado tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes **materias**:

7^a) **Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución** por los órganos de las Comunidades Autónomas.

9^a) **Legislación** sobre propiedad intelectual e industrial

23^a) **Legislación básica** sobre protección del medio ambiente, **sin perjuicio de** las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La **legislación básica** sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”

El sistema competencial

- En realidad, hay una **tercera lista**: materias no atribuidas expresamente al Estado que pueden ser asumidas por las CC.AA. en sus EE.AA (arts. 148.2, 149.1 y 149.3)

Art. 148

1. Las **Comunidades Autónomas** podrán asumir competencias en las siguientes

materias:

1. ...

2. ...

22....

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las CC.AA. podrán **ampliar** sucesivamente sus competencias dentro del **marco** establecido en el **art. 149**

Art. 149

1. El **Estado** tiene **competencia exclusiva** en las siguientes **materias:**

1. ...

2. ...

3. ...

32. ...

3. Las **materias no atribuidas expresamente al Estado** por esta Constitución **podrán corresponder a las CC.AA.**, en virtud de sus respectivos Estatutos

El sistema competencial

- **Tercera lista del art. 149.1: materias no atribuidas expresamente al Estado por el art. 149.1**

Art. 149.1: **Materias que pueden ser asumidas por las CC.AA.**

- Materias **silenciadas** (no mencionadas) por el art. 149.1 (por tanto no están reservadas al Estado)
- Materias **reservadas expresamente al Estado pero con reserva no absoluta sino limitada a ciertas potestades** (por tanto las potestades no reservadas al Estado pueden asumirse por las CC.AA.):
 - Sólo se reserva al Estado la **potestad legislativa** (ej. legislación, utilizando o no la cláusula “sin perjuicio...”): las CC.AA. pueden asumir la potestad ejecutiva no reservada al Estado)
 - Sólo se reserva al Estado la **legislación básica**: las CC.AA. pueden asumir el desarrollo legislativo de la legislación básica

El sistema competencial



■ Tipos de competencias:

1. Competencias **exclusivas** (del Estado o de las CC.AA.):

- Se extienden sobre **toda una materia**, incluyendo todas las facultades (legislación y ejecución)

Ej.: Relaciones Internacionales (art. 149.1.3^a), Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4^a)

2. Competencias **compartidas**: dentro de la misma materia, Estado y CC.AA. asumen **diferentes potestades**:

- Bases – desarrollo: El Estado dicta la legislación básica y la CC.AA. la desarrolla (mediante ley autonómica) y la ejecuta

Ej.: Bases de la sanidad (art. 149.1.16^a), legislación básica de la Seguridad Social (art. 149.1.17^a) o sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23^a), normas básicas del régimen de los medios de comunicación (art. 149.1.27^a)

- Legislación (Estado) – ejecución (CC.AA.)

Ej.: Legislación laboral (art. 149.1.7^a), legislación sobre propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.8^a)

El sistema competencial

■ Tipos de competencias:

2. Competencias **compartidas**:

- Competencias de “coordinación” (unidas o no a las bases)
Ej.: coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13^a), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15), coordinación general de la sanidad (149.1.16^a)
 - ✓ Son títulos competenciales horizontales o transversales: se extienden a una pluralidad de materias asumidas como exclusivas por las CC.AA.
 - ✓ Instrumentos de coordinación:
 - Directrices: sólo vinculantes en cuanto a resultados
 - Planes o programas (globales, parciales o sectoriales)
 - ✓ Del art. 149.1.13^a y otros (139; 149.1.1^a, 6^a, 7^a, 10^a, 20^a, 22^a, etc.) el Tribunal Constitucional ha extraído el principio de unidad económica o de mercado en virtud del cual el Estado tiene una competencia de dirección y ordenación general de la actividad económica

El sistema competencial

■ Tipos de competencias:

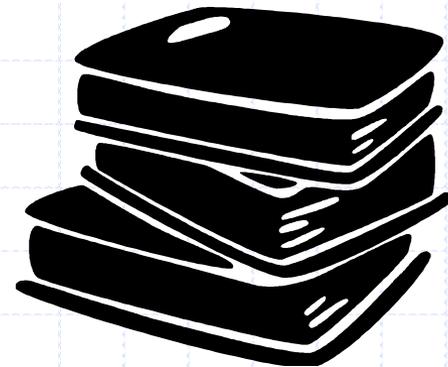
3. Competencias **concurrentes**: tienen la **misma potestad** sobre la **misma materia** pero atienden a **aspectos diferentes**

Ej.: Cultura (art. 148.1.17 –de la CC.AA.- y 149.2: el Estado facilita la “comunicación cultural”), puertos de interés general [del Estado según 149.1.20^a, pero la CC.AA. es competente sobre su ordenación urbanística (art. 148.1.3^a)]

◆ Normas de alteración del reparto competencial:

Leyes del art. 150

- Leyes marco
- LO de transferencia o delegación
- Leyes de armonización



El sistema competencial

■ Cláusulas de cierre

Art 149.3

“La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado [**competencia residual del Estado**], cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas [**cláusula de prevalencia del derecho estatal**]. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas [**cláusula de supletoriedad del derecho estatal**]”



El sistema competencial

■ Cláusula de prevalencia del derecho estatal

- ◆ Esta prevalencia sólo se da en “todo lo que esté atribuido a la competencia exclusiva” de las CC.AA.
- ◆ Supuestos:
 - Competencias concurrentes: tanto la CC.AA. como el Estado tienen un título competencial que les permite dictar normas válidas
 - Competencias compartidas (bases-desarrollo legislativo):
 - ✓ Prevalecen provisionalmente las bases estatales hasta que el TC resuelva el conflicto aplicando el principio de competencia y declarando nula la norma dictada fuera del ámbito competencial
 - ✓ Prevalecen las bases estatales cuando se modifican con posterioridad al desarrollo legislativo autonómico (aunque para el TC la ley autonómica deviene inconstitucional y nula)
 - Leyes del art 150: prevalecen sobre las autonómicas
- ◆ Efectos: la norma estatal se aplica preferentemente desplazando a la autonómica que no pierde su validez

El sistema competencial

■ Cláusula de supletoriedad del Derecho estatal

- ◆ Inicialmente se interpretó como una cláusula que atribuía al Estado una competencia universal para dictar normas válidas supletorias sobre cualquier materia, aunque fuera competencia exclusiva de las CC.AA.:
 - Si existía legislación autonómica, la legislación del Estado quedaba desplazada y no se aplicaba (prevalencia de la competencia autonómica exclusiva).
 - Si no existía legislación autonómica, la legislación estatal se aplicaba supletoriamente
- ◆ Posteriormente, el TC ha declarado que:
 - No hay una competencia universal del Estado para dictar derecho supletorio, sólo puede hacerlo válidamente:
 - ✓ Si tiene algún título competencial (por ejemplo, para dictar legislación básica en cuyo caso puede dictar normas de desarrollo que serían supletorias)
 - ✓ Si la materia no ha sido asumida homogéneamente por todas las CC.AA.
- ◆ Según las últimas sentencias (1996, 1997 y 2004), son nulas las normas dictadas por el Estado sin un "título competencial específico" (no siendo suficiente con la competencia para dictar legislación básica) y cuando todas las CC.AA. hayan asumido la competencia de forma homogénea

El sistema competencial

- **Algunas precisiones conceptuales** según la jurisprudencia constitucional
 - ◆ Algunas competencias atribuidas expresamente conllevan por conexión competencias implícitas
 - ◆ **Concepto material de legislación** en el art 149.1:
 - Cuando el art. 149.1 reserva al Estado la "legislación" se incluye no sólo la potestad legislativa sino también la potestad reglamentaria ejecutiva ("legislación" equivale a normativa legal y reglamentaria)
 - Por tanto, cuando la CC.AA. asume la "ejecución" sólo se incluye la potestad de dictar actos de aplicación, reglamentos ejecutivos complementarios de los estatales y reglamentos organizativos (de organización interna de la CC.AA. para ejercer la potestad ejecutiva)
 - ✓ El Estatuto de Cataluña de 2006 incluye en las competencias ejecutivas de la Generalitat la potestad reglamentaria ejecutiva de la normativa del Estado pero el TC sólo lo considera constitucional interpretándola limitada a reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica



El sistema competencial...

■ Algunas precisiones conceptuales...:

◆ Concepto material de **legislación básica**:

- No es un tipo formal de ley sino que se caracteriza por su contenido material (básico)
- Preferiblemente serán leyes pero en ocasiones pueden ser reglamentos y, excepcionalmente, actos administrativos de ejecución (imprescindibles para el ejercicio de las competencias del Estado)
- Corresponde al Estado delimitar lo básico pero el TC puede revisar esa delimitación (el Estado no puede agotar la materia sin dejar espacio a la regulación autonómica)
- Nuevo Estatuto de Cataluña: establece que las bases estatales sean "principios o mínimo común normativo" y se fijen en normas con rango de ley y detalla exhaustivamente el alcance de sus competencias compartidas

