TEMA 2.- La organización territorial del Estado. El estado autonómico. Naturaleza jurídica y principios. Las formas de acceso a la autonomía en la Constitución Española. El sistema de distribución de competencias y las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

EPÍGRAFE I.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

El derecho comparado y la evolución histórica de nuestro estado nos permiten distinguir 4 formas esenciales de organización territorial:

- **ESTADO UNITARIO**; en este identificamos tan solo una estructura de poder o centro de decisión, en el que, aunque cabe el ejercicio de funciones diversas por órganos distintos lo cierto es que toda función pública viene sometida a un único centro de impulsión política. Además, en esta primera forma de organización territorial la población es considerada de forma homogénea y el territorio valorado como un elemento unitario en el que no caben especialidades ni diferencias.
  Dentro de esta forma territorial de estado podemos a su vez distinguir 2 subcategorias:
  - *ESTADO UNITARIO CENTRALIZADO, que establece órganos centrales dotados de competencia ilimitada.*
  - *ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO, que establece una distribución del ejercicio del poder entre los órganos centrales y otros dependientes con capacidad de decisión y competencias propias.*

- **ESTADO FEDERAL;** en este caso existe una unidad política central y junto a esta un conjunto de entidades que cuentan con poder político propio, gobierno y jurisdicción autónomas y potestad constituyente y legislativa, conocidas como Estados Federados.
  En este caso también podemos distinguir 2 vías de acceso a la federación:
  - *POR DESCENTRALIZACIÓN, transfiriendo competencias del Estado a las entidades asentadas en su territorio, es el caso de Suiza o Méjico.*
  - *POR ASOCIACIÓN, cuando por razones de identidad cultural o histórica varios estados originariamente independientes se integran en un estado común, es el caso de EE.UU.*

  En un Estado Federal destaca la existencia de 1Constitución Federal y otras pertenecientes a cada uno de los estados federados, concretamente en la denominada Constitución Federal se recogerán los límites y competencias de cada nivel, los derechos y deberes comunes, la instauración del poder legislativo en sistema bicameral y la creación de un Tribunal Supremo con jurisdicción sobre todos los Estados Federados.

- **ESTADO REGIONAL;** en el que existe un estado y junto o dentro de este unos entes autónomos con poderes y funciones propias, desarrollándose todos ellos en el marco de una misma constitución.
  Esta forma territorial de estado nace con la Constitución Española de 1931 y obtiene su máximo desarrollo con la Constitución Italiana de 1947. En concreto esta fórmula nace como medio para adecuar la política estatal a cada parcela territorial, atender a la necesidad de una mayor participación de los ciudadanos y lograr mayor equilibrio económico y social.
  A su vez aquí también podemos identificar 3 clases de estado regional:
  - *ESTADO REGIONAL COMÚN, en el que todos los entes territoriales comparten el tratamiento de región.*
  - *ESTADO REGIONAL EXCEPCIONAL, en el que solo uno o alguno de los entes territoriales gozan de la calificación de región.*
  - *ESTADO REGIONAL MIXTO, en el que confluyen tanto elementos de tratamiento homogéneo como ciertas especialidades.*

- **ESTADO AUTONÓMICO;** definido a la perfección en el **artículo 2º de la Constitución Española de 1978** en el que se dispone *la indisoluble unidad de España, patria común e indivisible de todos los españoles, reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas.*
  Esta declaración encuentra su desarrollo en el **título VIII** del mismo texto fundamental en el que su **artículo 137 CE78** establece que *el estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus intereses*.

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol

Sin embargo, esta fórmula aparentemente de tratamiento homogéneo, resulta incompleta pues el restante desarrollo del título VIII nos permite distinguir 2 niveles de autonomía dentro de la organización territorial del estado español:

1º.- Autonomía de las *Comunidades Autónomas*, cualitativamente superior por gozar de un contenido político que permite ejercer la potestad legislativa en su territorio.

2º.- Autonomía de las *Entidades Locales,* cualitativamente inferior por tener un contenido meramente administrativo que no le permite ejercer la potestad legislativa y que además las somete a lo dictado por las leyes estatales y autonómicas.

En resumen, podemos obtener de todo ello un concepto unitario de Comunidad Autónoma que no vamos a encontrar en la CE78, así toda comunidad autónoma se conceptúa como:
"Entidad de ámbito regional, con personalidad jurídica propia, fruto de la agrupación de provincias limítrofes y a las que el ordenamiento reconoce el derecho a autogobernarse y a dictar normas con fuerza de ley y vigencia delimitada por su territorio".

Configurando un sistema territorial inspirado en los **PRINCIPIOS** de:

- **Constitucionalidad:** *Por el que las distintas entidades territoriales, alcanzan sus potencialidades con fundamento y en el marco de lo dispuesto por el texto constitucional*.
- **Autonomía:** *Por el que se reconocen distintos niveles de capacidad autónoma en función del ente y del ámbito, distinguiendo entre autonomía de gestión, autonomía política, autonomía normativa y autonomía financiera.*
- **Unidad:** *Por el que se reconoce una única soberanía nacional, que descansa sobre un titular único, el pueblo español, siendo su territorialidad un elemento añadido al primero y fundamental de su indisoluble unidad.*
- **Solidaridad:** *Por el que se articula un requisito de equilibrio en el desarrollo de los territorios y una obligación exigible a cada uno de ellos, singular o conjuntamente, para garantizar la igualdad en el ejercicio de la autonomía.*
- **Igualdad:** *Por el que se reconoce a todos los españoles una condición jurídica igual ante la ley, sin perjuicio de su variedad.*
- **Variedad:** *Por el que se reconocen múltiples formulas normativas de desarrollo de las determinaciones constitucionales sobre el sistema territorial, siempre que se respeten los principios inspiradores del texto constitucional.*

EPÍGRAFE II.- FORMAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.

Nuestra constitución, de conformidad con el principio de variedad establece 5 vías distintas de acceso a la autonomía de las comunidades:

A) **SISTEMA GENERAL del Artículo 143 CE78;** *en este la iniciativa del proceso autonómico correspondió a todas las diputaciones de las Provincias afectadas, o al órgano interinsular, y a los 2/3 de municipios cuya población representara la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Excepcionalmente cabía también la posibilidad de que los órganos superiores preautonómicos sustituyeran a las Diputaciones en el ejercicio de la iniciativa (D.Tr. 1ª CE78).*
D las 17 Comunidades Autónomas 11 alcanzaron la autonomía por esta vía, entre ellas Extremadura.

B) **SISTEMA GENERAL ESPECIAL del Artículo 144 CE78;** *se trata de 3 supuestos especiales que actúan como variante del 143, concretamente este precepto autoriza:*
1º.- *Constituir una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y esta no fuere considerada como entidad regional histórica.*
Por este cauce accedió a la autonomía la Comunidad de Madrid mediante L.O. 6/1982.
2º.- *Acordar un estatuto de autonomía para territorios que no estuvieran integrados en la organización provincial, cuál era el caso de Ceuta y Melilla que el 1995 accedieron a la condición de ciudades autónomas.*
3º.- *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales para los casos de Segovia y Almería a través de las Leyes Orgánicas 5/83 y 13/80 respectivamente.*

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol

C) **SISTEMA EXCEPCIONAL del Artículo 151 CE78;** *en el que se recogen 3 modificaciones respecto del régimen general del artículo 143, en concreto en estos supuestos la iniciativa se mantiene idéntica, pero se refuerza la participación de las corporaciones locales exigiendo mayoría de 3/4 de los municipios afectados. Se añade en este caso un referéndum popular de ratificación con voto afirmativo de mayoría absoluta de electores de cada provincia. Y a cambio de todo ello se permite alcanzar el techo máximo de competencias de forma inmediata sin requerir los 5 años de rodaje previstos en las vías del 143 y 144.*
Este es el sistema o vía por la que alcanzo su autonomía la Comunidad Autónoma de Andalucía.

D) **SISTEMA EXCEPCIONAL ESPECIAL de la Disposición Transitoria 2ª CE78;** *en la que se establece una variante del régimen previsto en el artículo 151, en virtud de la cual los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía, podrían acceder inmediatamente al techo máximo de competencias sin necesidad de referéndum.*
Por esta vía accedieron las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia.

E) **SISTEMA FORAL de la Disposición Adicional 1ª CE78;** *en la que se reconocen y amparan los derechos históricos de los territorios forales y se prevé su actualización. A este último sistema responde la autonomía reconocida a los territorios forales de Álava y Navarra.*

EPÍGRAFE III.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La doctrina suele distinguir **2 sistemas** esenciales de distribución de competencias:

→**Distribución Vertical**, en la que se reparten las competencias sobre una misma materia.

→**Distribución Horizontal**, en la que se separan las materias que corresponden al estado y las que se atribuyen a los entes autonómicos. Este a su vez puede ser de dos clases:

→**De lista única**, en la que se relacionen las funciones del estado entendiendo que todas las no enumeradas corresponderán a los demás entes o viceversa.

→**De doble lista**, en la que se realizan dos listas enumerando las competencias del estado por una parte y de los demás entes por otra.

En principio nuestra constitución opta por un **sistema de doble lista** tal y como ponen de manifiesto los **artículos 148 y 149** del citado texto fundamental, sin embargo un examen más profundo nos lleva a una conclusión diferente, dado que tales relaciones tienen más bien un carácter indirecto o indicativo, es el caso del **artículo 148** que establecía un primer límite competencias para las comunidades autónomas que no accedieran por la vía del 151, y que transcurridos 5 años (**art.148.2CE78**) perdía dicho valor pudiendo entonces afirmarse el establecimiento de un **sistema de lista única** contenida en el **artículo 149**, en el que se enumeran las competencias del estado permitiendo la asunción de las no enumeradas por las Comunidades Autónomas (**art.149.3CE78**), conforme a las reglas siguientes:

→*Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las CCAA.*

→*Las materias no asumidas por las CCAA corresponderán al Estado.*

→*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA.*

→*Las normas estatales en materias no asumidas como competencia exclusiva por las CCAA prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas.*

Así, como señala el profesor Garrido Mayol "*El artículo 149.3 CE78 arbitra toda una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*", técnicas que podemos concretar en 3 reglas:

*a) La **cláusula residual**, a favor del Estado, ante competencias no asumidas por las CCAA.*
*b) La **cláusula de prevalencia**, aplicable cuando no estemos ante competencias atribuidas en exclusiva a las CCAA. No se trata, de una regla de jerarquía, pues ello supondría quebrar la base del sistema competencial, articulado en torno al principio de competencia, si no de una mera prevalencia en los casos de concurrencia de competencias.*
*c) La **cláusula de supletoriedad**, que viene a solventar supuestos de vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, debemos matizar que esta cláusula de supletoriedad no es una regla atributiva de competencias, el Estado en todo caso debe invocar el título específico que le habilite para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia. La supletoriedad es, pues, sólo predicable de las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia, no pudiendo en consecuencia, establecer normativa supletoria con carácter general.*

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol

*(**148CE78**) Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*
1.ª Organización de sus instituciones.
2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio.
3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4.ª Las obras públicas de interés autonómico en su territorio.
5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio.
6.ª Los puertos y aeropuertos deportivos en los que no desarrollen actividades comerciales.
7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.
9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10.ª Los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, de interés autonómico.
11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12.ª Ferias interiores.
13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma.
14.ª La artesanía.
15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música.
16.ª Patrimonio monumental de interés autonómico.
17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y de la enseñanza de su lengua.
18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20.ª Asistencia social.
21.ª Sanidad e higiene.
22.ª La vigilancia y protección de sus edificios y coordinación de las policías locales.

*(**149CE78**) El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*
1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles.
2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3.ª Relaciones internacionales.
4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.
5.ª Administración de Justicia.
6.ª Legislación mercantil, legislación procesal, penal y penitenciaria.
7.ª Legislación laboral.
8.ª Legislación civil, sin perjuicio de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.
9.ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10.ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11.ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
12.ª Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14.ª Hacienda general y Deuda del Estado.
15.ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17.ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.
18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios; el procedimiento administrativo común; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
19.ª Pesca marítima.
20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; puertos y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones.
22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25.ª Bases de régimen minero y energético.
26.ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
27.ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, medios de comunicación social.
28.ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español; museos, bibliotecas y archivos estatales.
29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas.
30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
31.ª Estadística para fines estatales.
32.ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol

EPÍGRAFE IV.- LAS RELACIONES ESTADO/CCAA.

Como soluciones a esta complejidad el legislador recurre esencialmente a 2 PRINCIPIOS DE RELACIÓN, uno la **coordinación** derivada del principio de autonomía constitucionalmente reconocida a la Comunidades Autónomas, y otro la **colaboración** consecuencia de la indisoluble unidad de la nación española, que solo excepcionalmente se manifestará en forma de relación de jerarquía:

La **AUTONOMÍA** definida como "*la capacidad de tomar decisiones y aplicarlas a través de una organización administrativa propia e independiente dotada de medios materiales y humanos suficientes*". Por ello las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas no vienen sometidas a criterios de jerarquía si no al principio de necesaria coordinación. Dentro de este a su vez podemos identificar **4** instituciones básicas:

> **1º.-** El Tribunal Constitucional; *sometiendo a control de constitucionalidad las disposiciones normativas emanadas de los órganos de la comunidad autónoma*.
> **2º.-** El Tribunal de Cuentas; *controlando la actividad de las comunidades autónomas en los ámbitos económico, presupuestario y patrimonial.*
> **3º.-** La Jurisdicción Contenciosa; *sometiendo a control de legalidad los actos y disposiciones generales emanadas de los órganos de la administración autonómica.*
> **4º.-** Los Delegados del Gobierno; *representando al estado y coordinando las funciones de este en el territorio de la comunidad autónoma.*

Además, los denominados Decretos de Transferencia cumplen un especial papel coordinador atendiendo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley del Proceso Autonómico por el que "*los reales decretos de transferencia en materia de competencias compartidas, establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del estado, así como las fórmulas de relación y coordinación con las Comunidades Autónomas*".

La **UNIDAD** por su parte exige que las CCAA guarden una cierta lealtad institucional:

Lealtad Institucional Positiva; "*entendiendo que la lealtad institucional positiva, tal y como la define el TC es la obligación de actuar en beneficio de los intereses de otras entidades de derecho público*". De aquí que las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas deban someterse al principio de colaboración a través de cualquiera de las siguientes técnicas o instrumentos:

- Conferencias Sectoriales; las materias sobre las que existan competencias concurrentes de estado y de comunidades autónomas podrán ser objeto de cooperación a través de reuniones de *composición multilateral y de ámbito sectorial, en las que se reunirán miembros del gobierno del estado y miembros de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas*, gracias a un acuerdo de institucionalización de las conferencias en la forma de reglamento interno, cuyo contenido mínimo será:
  - ***1º)*** *La convocatoria se realizará en todo caso por el Ministro que tenga competencia.*
  - ***2º)*** *Las conferencias funcionarán en comisiones o grupos de trabajo.*
  - ***3º)*** *Sus acuerdos se formalizarán mediante Convenio de Conferencia Sectorial.*
- Convenios de Colaboración; *la administración del estado y sus organismos dependientes pueden celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias*.
  En todo caso estos convenios deberán especificar:
  - Los sujetos públicos obligados por el convenio.
  - Las competencias que ejercen.
  - El régimen de financiación.
  - El plazo de vigencia.
  - Las causas de extinción.

  Distinguiendo según el nivel de detalle entre *Convenio* en sentido estricto y *Protocolo* cuando solo se establezcan las pautas de comportamiento y orientación.
- Consorcios**;** *en los que además del estado y las comunidades autónomas podrán participar otras personas jurídicas para la satisfacción de intereses comunes a las partes.*
- Planes y Programas**;** *creados a iniciativa de las conferencias sectoriales para el desempeño conjunto de actuaciones sobre materias con competencias concurrentes.*

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol

Lealtad Institucional Negativa; "*entendiendo que la lealtad institucional negativa conlleva que las comunidades autónomas no podrán en el ejercicio de sus funciones, dañar los intereses de otras entidades de derecho público".*
Únicamente cuando la comunidad autónoma "*no cumpliere las obligaciones que la Constitución o las Leyes le imponen o cuando actuase de forma que atente gravemente contra los intereses de España*", podrá el Gobierno de la Nación en aplicación del **artículo 155 CE78**, y contando con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar a la comunidad autónoma a cumplir sus obligaciones, asumiendo en este caso un rol jerárquicamente superior.

No obstante lo anterior, el elemento aglutinador de la plasmación de los principios de Autonomía y Unidad en las relaciones entre el Estado y cada Comunidad Autónoma es el **ESTATUTO DE AUTONOMÍA**, norma que de acuerdo con el **artículo 147** de nuestra carta magna, puede definirse como: *"Norma institucional básica de cada comunidad autónoma que el estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento".* O dicho de otro modo, los EA son al mismo tiempo norma fundamental del ordenamiento autonómico y norma del ordenamiento estatal.

Concretamente en su aspecto formal los EA son Leyes Orgánicas, tal y como exige el **artículo 81 de la CE78.** Esto implica que los estatutos de autonomía deberán ser aprobados por las cortes generales, se interpretarán de conformidad con la constitución, y se someterán a la justicia constitucional y a los límites marcados por la misma, especialmente por su título VIII encargado de regular la organización territorial del estado español.

Además, el **párrafo II del mismo precepto 147 CE78**, establece que todo EA deberá expresar como contenido mínimo:

→Denominación de la Comunidad Autónoma conforme con su identidad histórica.
→Regulación de sus propias instituciones.
→Enumeración de las competencias asumidas.
→Regulación de las bases para el traspaso de servicios.
→Regulación del Procedimiento de Reforma.

Respecto de la regulación de sus propias instituciones resulta fundamental lo previsto en el **artículo 152 CE78** al tanto de regular los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas:

PODER LEGISLATIVO AUTONÓMICO: El artículo 152 CE78 establece que este se basará en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio.

EL PODER EJECUTIVO AUTONÓMICO: El artículo 152 CE78 establece que en las Comunidades Autónomas existirá un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, así como un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros.

EL PODER JUDICIAL: En este caso las funciones o poderes judiciales de las comunidades autónomas son extremadamente reducidas incluyendo aquí únicamente la participación en la integración de la organización judicial en su territorio.

© 2026 - Todos los derechos reservados - Academia Ohana-Pol