

Tema 10

Organización territorial (I): las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía. Organización política y administrativa. La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

ÍNDICE

1.	PRINCIPIOS GENERALES.....	4
1.3.	Igualdad (artículo 139 CE)	4
1.4.	Cooperación (artículo 145 CE).....	4
2.	ACCESO A LA AUTONOMÍA.....	5
2.1.	Vía ordinaria (artículo 143 CE).....	5
2.2.	Vía excepcional (artículo 144 CE)	5
2.3.	Vía rápida (artículo 151 CE)	6
2.4.	Otras vías (Disposiciones Transitorias CE)	7
2.4.1.	Disposición Transitoria Primera.....	7
2.4.2.	Disposición Transitoria Segunda.....	7
2.4.3.	Disposición Transitoria Tercera.....	7
2.4.4.	Disposición Transitoria Cuarta.....	7
2.4.5.	Disposición Transitoria Quinta.....	8
3.	EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (ARTÍCULO 147 CE)	8
3.1.	Concepto	8
3.2.	Elaboración (artículo 146 CE)	8
3.3.	Contenido mínimo (artículo 147.2 CE)	8
3.5.	Reforma	9
4.	COMPETENCIAS.....	10
4.1.	Tipos de competencias.....	10
4.2.	Tipos de facultades.....	12
4.3.	Las cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad.....	12
4.4.	Competencias del artículo 148 CE	13
4.5.	Competencias del artículo 149.....	15
4.6.	El subsistema autonómico (artículo 150 CE)	19
4.6.1.	Leyes Marco.....	19
4.6.2.	Leyes de transferencia o delegación	19
4.6.3.	Leyes de armonización	19
5.	CONTROL	20
5.1.	Control de órganos de la CCAA (artículo 153 CE)	20
5.2.	El Delegado del Gobierno (artículo 154 CE)	20
5.3.	Incumplimiento por una CCAA (artículo 155 CE)	20
6.	FINANCIACIÓN.....	21

6.1.	Autonomía financiera (artículo 156 CE)	21
6.2.	Recursos CCAA (artículo 157 CE)	21

1. PRINCIPIOS GENERALES

1.1. Territorialidad (artículo 137 CE)

El Estado se organiza territorialmente en **municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan**. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.



1.2. Solidaridad (artículo 138 CE)

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.

Hay que conocer los dos preceptos que hablan sobre la solidaridad: artículos 2 y 138 CE



1.3. Igualdad (artículo 139 CE)

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.

1.4. Cooperación (artículo 145 CE)

En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas¹.

Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes

¹ Esto significa que no está permitido que las Comunidades Autónomas se unan o se federen para formar una entidad política conjunta similar a una federación. Cada Comunidad Autónoma debe mantener su autonomía y no pueden fusionarse en una entidad única.

Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

2. ACCESO A LA AUTONOMÍA

La Constitución establece distintas formas de acceso a la autonomía: la vía lenta, establecida en el artículo 143, y la vía rápida, establecida en el artículo 151. Además, incorpora una serie de excepciones en el artículo 144 y en disposiciones adicionales y transitorias.

2.1. Vía ordinaria (artículo 143 CE)

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.



La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras 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, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

2.2. Vía excepcional (artículo 144 CE)

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.

2.3. Vía rápida (artículo 151 CE)

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o



los órganos interinsulares correspondientes, por **las tres cuartas partes de los municipios** de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la **mayoría del censo electoral** de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

- 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- 4.º 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.
- 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de 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, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

2.4. Otras vías (Disposiciones Transitorias CE)

2.4.1. Disposición Transitoria Primera

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.

2.4.2. Disposición Transitoria Segunda

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

2.4.3. Disposición Transitoria Tercera

La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

2.4.4. Disposición Transitoria Cuarta

En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría

de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.

2.4.5. Disposición Transitoria Quinta

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.

3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (ARTÍCULO 147 CE)

3.1. Concepto

Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma** y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

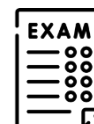
3.2. Elaboración (artículo 146 CE)

El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

3.3. Contenido mínimo (artículo 147.2 CE)

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.



3.4. Contenido de los que accedieron por la vía rápida (artículo 152 CE)

En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo 151 CE (vía rápida de acceso, estudiada anteriormente), la **organización institucional autonómica se basará en:**

- 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;
- un **Consejo de Gobierno** con funciones ejecutivas y administrativas
- 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 respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.
- 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. 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.

Las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio 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.

3.5. Reforma

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.

En **relación con la reforma de los que accedieron por la vía rápida**, 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.

4. COMPETENCIAS

El sistema competencial articulado por la Constitución de 1978 se encuadra, a simple vista, dentro del llamado sistema de "doble lista" o sistema germánico, en el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes descentralizados.

El sistema español, como hemos apuntado, opta a simple vista por la solución germánica (doble lista), tal y como parece deducirse de los artículos 148 y 149. Ahora bien, una lectura atenta de los preceptos, en combinación con otros artículos como el 150 CE, nos permiten observar, en realidad, un sistema de triple lista con rasgos peculiares. Así, encontraríamos:

- a) Las **competencias exclusivas del Estado**, según el art. 149 de la Constitución.
- b) Las **competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas**, según el art. 148 de la Constitución.
- c) Las **demás competencias**, en cuanto la "facultad" o la "materia" no mencionada expresamente como exclusiva del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del art 149.3 CE, al disponer que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución Española podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos. De este modo, cabría deducir, por ejemplo, una competencia integrada dentro de esta tercera lista en la ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual o industrial, pues el art. 149.1.9ª sólo reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en la citada materia. Además, en el mismo sentido, una materia omitida por cualquiera de las dos listas de los artículos 148 y 149 podría, asimismo, ser de competencia autonómica.

4.1. Tipos de competencias

De acuerdo con el reparto de poder que corresponde a las Comunidades autónomas y al Estado, suele distinguirse y se observa en el propio art. 149 CE, la existencia de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, teniendo en cuenta que a esta clasificación se trasladan también las confusiones existentes entre los diversos términos -competencia, facultad, materia- que se manejan al tratar el sistema competencial.

- a) **Competencias exclusivas:** son aquéllas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia, como ocurre en el art. 149.1 CE con las materias de relaciones internacionales, justicia, nacionalidad,... No obstante, hay quienes autores entienden que la exclusividad se predica de la existencia de dos criterios: tanto cuando un ente aglutina la totalidad de facultades sobre la materia, como cuando conserva todas las facultades de la misma calidad sobre aquélla, como puede ser la legislación, o la ejecución. E incluso se sostiene que existe competencia exclusiva cuando se ostenta con exclusividad una facultad sobre una materia (competencia exclusiva sobre la normativa básica, sobre la legislación de desarrollo,...).
- b) **Competencias compartidas:** cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. Aunque en estos casos podría también señalarse que lo compartido es la materia. El art. 149 CE recoge, en tal sentido, tanto la atribución de la legislación básica al Estado, correspondiendo el desarrollo normativo y la ejecución a las Comunidades Autónomas; como la atribución de la legislación al Estado, dejando exclusivamente en manos de las Comunidades autónomas la ejecución. A modo de ejemplo, según se dispone en el art. 149.1 CE: legislación sobre pesas y medidas, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la legislación civil,... que corresponden al Estado, entendiéndose, pues, que las restantes facultades pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.
- c) **Competencias concurrentes:** cuando los dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación de una materia. Sería un supuesto aplicable a la cultura (art. 149.2 CE), donde existe una concurrencia de objetivos "ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente" y en la que las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas no resultan incompatibles con la misión del Estado de facilitar la comunicación entre ellas, ni con la consideración de la labor cultural como un deber y atribución esencial.

La complejidad del sistema competencial español junto a la enorme posibilidad descentralizadora que ofrece el texto constitucional permite observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, resulta preferible no depender en exceso de la terminología y atender a un criterio casuístico para delimitar el sistema de competencias de acuerdo con las necesidades y evolución del Estado Autonómico.

4.2. Tipos de facultades

Más clara es la tipología en torno a las facultades, donde se distingue entre:

- a) **Bases:** a las que se hace una constante mención en el art. 149, y que el propio Tribunal Constitucional ha definido como "los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado", manifestando un sentido positivo que alude a "los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros"
- b) **Legislación de desarrollo:** que sería dictada a partir de las bases.
- c) **Ejecución:** entendida como facultad no normativa y donde únicamente parecen comprenderse, en algunos supuestos, los reglamentos y la emisión de actos administrativos.

4.3. Las cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad



El artículo 149.3 CE arbitra, por último, toda una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En particular:

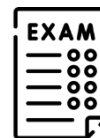
- a) **La cláusula residual**, que opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado, pues la Comunidad Autónoma no ha ejercido la posibilidad que le ofrece el precepto de asumir lo no expresamente reservado al Estado.
- b) **La cláusula de prevalencia**, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas. No se trata, en contra de lo que pueda parecer, de una manifestación de la supremacía del derecho estatal sobre el autonómico, es decir, de una regla de jerarquía, pues ello supondría quebrar la base del sistema competencial, articulado en torno al principio de competencia. Y por esta razón cabe dudar de la utilidad de esta regla, pues aunque pueda servir como instrumento de resolución provisional de conflictos por parte de la justicia ordinaria, en último término el Tribunal Constitucional resuelve el litigio atendiendo al principio natural del sistema

competencial, es decir, al principio de competencia, y al bloque de constitucionalidad o conjunto normativo delimitador de competencias.

- c) **La cláusula de supletoriedad**, que viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Constituye una previsión lógica en el momento de redacción del texto constitucional, y ante la incertidumbre del desarrollo del Estado Autonómico. La interpretación que sobre esta cláusula ha realizado el Tribunal Constitucional ha experimentado una notable evolución que merece ser objeto de comentario, pues la cláusula fue utilizada como regla genérica atributiva de competencias. De este modo, en las primeras resoluciones se entendió que ante un vacío normativo era preciso aplicar el derecho estatal, con lo que se realizaba una interpretación expansiva de la capacidad normativa estatal y se extraía de esta regla una competencia genérica e ilimitada del Estado que permanecería vigente en tanto las Comunidades Autónomas no dictaran su propia normativa y, en todo caso, permaneciendo en un segundo plano en tanto se ejerciera por una determinada Comunidad Autónoma la correspondiente competencia.

4.4. Competencias del artículo 148 CE

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



- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.ª 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 y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, 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 los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

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 dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.ª La artesanía.

15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

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 e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE.

4.5. Competencias del artículo 149 CE



El artículo 149 de la Constitución es, junto a los artículos 148 y 150, uno de los preceptos que delimita el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de descentralización política o quantum de poder reconocido a ambos entes. En particular, el precepto que es objeto de comentario determina las competencias que corresponden, de modo exclusivo, al Estado y que, en principio, no podrán pertenecer a las Comunidades Autónomas, a menos que se utilice la técnica de las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE.

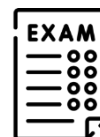
Delimitación de términos

En el art. 149 de la Constitución, al igual que en el 148, se utiliza una triple terminología:

- a) Por un lado se alude a "materias", que son el objeto sustantivo de la competencia, el asunto o la parte de la realidad social, jurídica, política o económica que será objeto de tratamiento por el Estado o la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, las relaciones internacionales, la seguridad social, el régimen aduanero,...
- b) La "facultad", hace alusión a la parte concreta de la competencia por la que se acciona una determinada potestad, a la función pública determinada que desarrolla el ente. Por ejemplo, la legislación, la legislación básica, la legislación de desarrollo, la ejecución,...
- c) La "competencia", objeto central y término más comúnmente usado para determinar el grado de poder que corresponde a un ente. Supone en realidad una "refundición" de los otros dos términos, de tal forma que se habla de competencia para hacer referencia a "la titularidad de una facultad o potestad sobre una materia determinada", o más detalladamente, como "el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por la que un ente determinado se halla habilitado para actuar y regular un determinado sector social".

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 en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 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, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7.ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 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, **sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.**

18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las **especialidades** derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; 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, sin perjuicio de las **competencias que en la ordenación del sector** se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; 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; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

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, **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.

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, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al 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. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

4.6. El subsistema autonómico (artículo 150 CE)

4.6.1. Leyes Marco



Las **Cortes Generales**, en materias de competencia estatal, **podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas** en el **marco de los principios**, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

4.6.2. Leyes de transferencia o delegación

El **Estado podrá transferir o delegar** en las Comunidades Autónomas, **mediante ley orgánica**, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.



4.6.3. Leyes de armonización

El **Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios** para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, **aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas**, cuando así lo exija el **interés general**. Corresponde a **las Cortes Generales**, por **mayoría absoluta de cada Cámara**, la apreciación de esta necesidad.



Cuestiones clave

Las leyes marco las dicta las Cortes Generales, mientras que la transferencia o delegación, se transfiere la facultad. Finalmente, en las Leyes de armonización, son leyes que dicta el Estado incluso en materias de competencia de las Comunidades Autónomas (cuando así lo exija el interés general, debiendo apreciarlo las Cortes Generales). Esta parte puede ser especialmente fácil de confundir.

Leyes marco → Cortes Generales

Leyes de transferencia o delegación → Estado (Ley Orgánica).

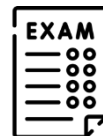
Leyes de armonización → Estado (interés general → Cortes Generales → mayoría

5. CONTROL

5.1. Control de órganos de la CCAA (artículo 153 CE)

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.



5.2. El Delegado del Gobierno (artículo 154 CE)

Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

5.3. Incumplimiento por una CCAA (artículo 155 CE)

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 aquélla 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 todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

6. FINANCIACIÓN

6.1. Autonomía financiera (artículo 156 CE)

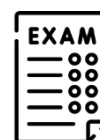
Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

6.2. Recursos CCAA (artículo 157 CE)

Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) **Impuestos cedidos** total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus **propios impuestos, tasas y contribuciones especiales**.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) **Rendimientos procedentes** de su patrimonio e ingresos de **derecho privado**.
- e) El **producto de las operaciones de crédito**.



Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

La asignación estatal como garantía de prestación de los servicios esenciales

El apartado 1 del artículo 158 de la Constitución, asegura, mediante las asignaciones establecidas en los Presupuestos Generales del Estado, **la suficiencia financiera** de las Comunidades Autónomas, a fin de garantizar, a su vez, un **nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos** fundamentales en todo el territorio español. Se trata de una norma de cierre que viene a asegurar a todos los españoles un nivel uniforme en la prestación de los servicios públicos

esenciales, cualquiera que sea la parte del territorio en que se hallen. Entendido de ese modo, el artículo 158 ha de interpretarse como una extensión al plano de los derechos sociales del compromiso asumido por el Estado en el artículo 149.1.1ª de la Constitución de garantizar la igualdad de derechos de los españoles en cualquier parte del territorio.

Los Fondos de Compensación Interterritorial

El apartado 2 del artículo 158 constituye la expresión financiera del principio de solidaridad que la propia Constitución introduce en sus artículos 2 y 138 como complemento al principio de autonomía reconocido a las Comunidades Autónomas que integran el territorio español. A tal fin, la Constitución ordena la creación de un **Fondo de Compensación** con la finalidad de corregir los desequilibrios regionales y hacer efectivo así el principio de solidaridad antes aludido, cuyas partidas han de destinarse a gastos de inversión de las Comunidades Autónomas beneficiarias.

En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

El marco legislativo vigente lo constituye el artículo 16 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre) y la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, reformada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, ya mencionadas.