

5. De este mismo artículo, en conexión con el **artículo 137 CE**, que dispone: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”*, se deduce que no es necesaria la constitución de regiones, con las características mencionadas, en Comunidades Autónomas sino que es un derecho de cuyo ejercicio se puede o no disponer.
6. Cada Comunidad Autónoma puede alcanzar un nivel de autonomía distinto, así como utilizar diversos medios de acceso, asumiendo un contenido, competencias y unos órganos diferentes adecuados a cada nivel.

De todo lo expuesto, podemos afirmar la naturaleza de entes autónomos, propia y característica de las Comunidades Autónomas. Autonomía en un doble aspecto:

- Funcional: al poder gestionar sus propios intereses y acceder a su autogobierno, según se desprende de los artículos 137 y 143 de la CE.
- 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 (artículo 156.1 CE).

2.2. Estructura orgánica de las Comunidades Autónomas

RECUERDA

Es especialmente importante de cara a examen distinguir entre las distintas formas y regímenes de acceso a la constitución autonómica, y las diferencias entre ellos en lo que respecta a la asunción de competencias.

En la constitución de la estructura orgánica de cada Comunidad Autónoma deben distinguirse varios regímenes dependiendo de la vía normativa que se siga:

- Régimen normal, en aplicación del artículo 143.2 CE.
- Régimen especial, aquellas Comunidades que se constituyen por la vía del artículo 151 CE o de la disposición transitoria segunda de la misma.
- Régimen excepcional, según el artículo 144 CE y la Disposición Transitoria quinta.

2.2.1. Comunidades Autónomas de régimen normal (“vía lenta”)

De acuerdo con el **artículo 143.2 CE**, son aquellas en las que *“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”*.

La organización de las Comunidades Autónomas constituidas por el régimen normal, vendrá determinada por lo establecido en sus respectivos Estatutos, sin más limitación que su sometimiento a la Ley y al Derecho y a los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación que para la Administración Pública dispone el artículo 103 CE

2.2.2. Comunidades Autónomas de régimen especial

Son aquellas en las que, de acuerdo con el **artículo 151.1 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.*

Lo característico de estas Comunidades Autónomas es que al constituirse por la vía del artículo 151 o de la Disposición Transitoria 2ª del Texto Constitucional, alcanzan la plena autonomía, asumiendo “ipso facto” todas las competencias que no se reservan al Estado. Se diferencian de las anteriores en que, por disposición expresa del **artículo 152.1 CE**, su organización territorial se basará en:

1. 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. Serán políticamente responsables ante ella el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno.
2. Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, que puede ser nombrado (aunque nada establece la Constitución Española), por el Presidente o por la Asamblea. Es el verdadero órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma.
3. Un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Sus principales funciones son: 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.

Se distingue claramente la posición del Presidente, en una Comunidad Autónoma, de la del Presidente del Gobierno, con facultad especial para disolver la Asamblea, por sí o previa deliberación del Consejo de Gobierno (artículo 115 CE).

4. 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. Como ya hemos indicado, este es un órgano estatal, que no forma parte de la llamada “organización institucional autonómica” que quedaría constituida por los tres órganos que acabamos de nombrar.

Característica	Régimen Común (Vía Lenta)	Régimen Especial (Vía Rápida)
Artículo CE	Artículo 143	Artículo 151 (y DT 2ª para históricas)
Iniciativa (Diputaciones)	Todas las Diputaciones interesadas.	Todas las Diputaciones interesadas.
Iniciativa (Municipios)	2/3 de los municipios que representen la mayoría del censo.	3/4 de los municipios que representen la mayoría del censo.
Referéndum	No requiere referéndum previo.	Sí requiere ratificación por referéndum (mayoría absoluta).
Plazo de espera	Deben esperar 5 años para ampliar competencias (Artículo 148.2).	Alcanzan la plena autonomía de inmediato (ipso facto).
Organización	Según sus Estatutos (marco general Artículo 103).	Según Artículo 152.1 -> Asamblea, Consejo de Gobierno, Presidente y Tribunal Superior de Justicia

2.2.3. Comunidades Autónomas de régimen excepcional

Son aquellas Comunidades Autónomas, que se constituyen automáticamente por disposición legal y a las que es de aplicación lo establecido en el **artículo 144 CE**, y la **Disposición Transitoria 5ª CE**: *“Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: 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” (artículo 144 CE).*

“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 ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144” (Disposición transitoria 5ª CE).

Los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla fueron aprobados por las **Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995**, respectivamente, de 13 de Marzo, y constituyen la expresión jurídica de la identidad de las ciudades de Ceuta y Melilla, definiendo sus instituciones, competencias y recursos.

Al no establecerse nada respecto a su régimen jurídico, debemos aplicar lo dispuesto, en este epígrafe, para las Comunidades Autónomas de régimen normal.

2.3. Competencias

La existencia de un Estado autonómico presupone la articulación de un sistema de distribución del poder político y administrativo entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas. La distribución competencial debe partir de la definición del modelo de Estado, el cual, según el **artículo 2 CE** se basa en la indisoluble unidad de la Nación española y en el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

La Constitución Española deja la definición de la estructura del Estado y la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los Estatutos de Autonomía. La Constitución define un marco dentro del cual las futuras Comunidades Autónomas puedan asumir competencias a través de sus Estatutos de Autonomía (es el llamado Principio Dispositivo).

Por lo expuesto, para saber cuáles son las materias sobre las cuales el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias de manera real y efectiva, hay que hacer una interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos.

2.3.1. Sistema de listas y cláusula residual

El **artículo 147.2.d) CE** exige como contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía, la determinación de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias. Para ello, deberá acudir al sistema de doble lista de los artículos 148 y 149.1 de la Constitución.

ACLARACIÓN

En principio, hay que resaltar que, a diferencia de lo que ocurría en relación con las vías de acceso a la autonomía, en lo que se refiere a la distribución de competencias, la Constitución prevé un único modelo, aunque con una secuencia temporal distinta. En efecto, la Constitución no contiene un sistema de distribución de competencias para las Comunidades Autónomas del artículo 143 y otro para las del 151, sino que son los mismos artículos, en concreto el 148 y el 149, los que regulan el sistema para todas, sin excepción.

La única diferencia que la Constitución Española establece es una diferencia temporal, que es la que resulta del artículo 148.2 y del artículo 151.1:

- El primero establece que 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.
- El segundo añade que no será preciso dejar transcurrir este plazo cuando la Comunidad se constituya conforme al procedimiento en él previsto.

Junto a este marco de doble lista de los artículos 148 y 149.1, el **artículo 149.3 CE** establece una cláusula de cierre del sistema de distribución de competencias, determinando qué ocurre con las competencias residuales.

2.3.2. Las dos listas competenciales de los artículos 148 y 149

El **artículo 148 CE** contiene un listado de materias dentro de las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sin que la Constitución establezca ninguna distinción ni entre las materias ni entre las Comunidades Autónomas.

El **artículo 148.1 CE** establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

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 y 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 la Comunidad Autónoma 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 del 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, el marisqueo y la acuicultura, 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.*
15. *Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CC.AA.*
16. *Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.*
17. *El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.*
18. *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.*
19. *Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.*

20. *Asistencia social.*

21. *Sanidad e higiene.*

22. *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”.*

Únicamente en el supuesto de que no quiera asumir todas las competencias posibles sobre todas las materias, pasarían éstas a ser competencia del Estado, ya que entraría en juego la cláusula residual del **artículo 149.3 CE**, según el cual: *“La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”*.

Completamente distinta es la situación respecto de la lista del artículo 149 CE. En este artículo es donde se presentan realmente los problemas de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que, en él, el constituyente define cuáles son las materias de competencia estatal, pero admite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre ellas.

ACLARACIÓN

La redacción del **artículo 149 CE**, cuando dice que *“el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias”*, parece configurar en principio una reserva a favor del Estado; pero “competencia exclusiva” no quiere decir aquí “competencia excluyente” del Estado en todas las materias del listado, ya que en algunas de ellas las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias a través de sus Estatutos. El problema radica entonces en delimitar qué tipo de competencia, excluyente o no excluyente, tiene el Estado respecto de cada una de las materias del listado del artículo 149 CE.

Recogiendo el planteamiento expuesto, expondremos, sin ánimo exhaustivo, cuales son las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, distinguiendo:

a) Competencias exclusivas del Estado. El **artículo 149 CE** enumera en 32 apartados las competencias exclusivas del Estado, pudiendo hacerse la siguiente clasificación:

- i. **Competencias exclusivas y excluyentes:** Se trata del contenido competencial mínimo del Estado y en el que los Estatutos de Autonomía no pueden entrar. En este caso, corresponde al Estado todo tipo de facultades sobre la materia, sean de legislación, reglamentaria o ejecución.

Estamos ante los casos, por ejemplo, de las relaciones internacionales, defensa, nacionalidad, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior... La reserva estatal impide, no sólo que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella.

- ii. **Competencias del Estado sobre la legislación:** En algunas materias, el **artículo 149.1 CE** reserva al Estado “la legislación” de éstas, quedando reducida la competencia de las Comunidades Autónomas en tales materias a los puros actos de ejecución. Así, por ejemplo, se habla de legislación mercantil, penal, penitenciaria...

- iii. **Competencias del Estado sobre las bases:** En varias ocasiones a lo largo del **artículo 149.1 CE**, el constituyente reserva al Estado la definición de las “bases” o “legislación básica” y, una vez definidas éstas, corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia, tanto el desarrollo legislativo como la ejecución de las mismas. Por ejemplo: ferrocarriles, transportes que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, protección del medio ambiente, legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias...

ACLARACIÓN

Señalar que **en los dos últimos casos expuestos puede hablarse de competencias compartidas**, ya que, si bien corresponde al Estado una parte importante de ellas, no es menos cierto que otra corresponde a las Comunidades Autónomas.

- b) Competencias propias de las Comunidades Autónomas. La Constitución no delimita ni garantiza directamente un ámbito material de competencias propias de los entes autonómicos, ni fija los diferentes niveles de poder que en cada materia habrán de corresponderles forzosamente. Ambas opciones se encomiendan a la voluntad de cada Comunidad Autónoma a través de los respectivos Estatutos y conforme al artículo 148 y 149 CE.

Por otro lado, conviene recordar que no todas las materias del artículo 148.1 pueden asumirse exclusivamente por las Comunidades Autónomas, puesto que hay algunas abiertas a la concurrencia, tanto normativa como de gestión o ejecución.

- c) Competencias delegadas de las Comunidades Autónomas. La Constitución Española establece la posibilidad de ampliar, mediante actos de voluntad del Estado, las competencias de las Comunidades Autónomas en materias recogidas en sus respectivos Estatutos. Son dos los supuestos previstos:
- **Mediante Ley Marco.** De conformidad con el **artículo 150.1 CE**: *“Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas 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”*.
 - Mediante Ley Orgánica, las llamadas **Leyes de Transferencia o Delegación**. El **artículo 150.2 CE** establece que: *“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias 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”*.

RECUERDA

A continuación, os dejo algunos consejos a la hora de conocer si una competencia corresponde al Estado a las Comunidades Autónomas sin necesidad de conocer de forma exhaustiva la lista prevista en los **artículos 148 y 149 CE**:

- 1º. Cuando leas una competencia, pregúntate: ¿Afecta esto a la igualdad de todos los españoles o a la economía de todo el país? Si la respuesta es sí, el Estado suele tener la competencia para ello. Por eso, la legislación mercantil, penal, procesal y civil (con la salvedad de los fueros) es del Estado. El Estado garantiza que las "reglas del juego" básicas sean las mismas en Madrid que en Murcia para que no haya 17 códigos penales distintos.
- 2º. En muchas materias (Sanidad, Educación, Medio Ambiente), verás que el Estado tiene la competencia sobre la "Legislación Básica" o las "Bases". Imagina que el Estado dibuja el esqueleto (las leyes marco) y la Comunidad Autónoma le pone los músculos y la piel (el desarrollo y la ejecución). Si en el examen ves la palabra "Bases", "Normas básicas" o "Coordinación general", marca Estado. Si ves "Desarrollo legislativo" o "Gestión", piensa en la Comunidad Autónoma.
- 3º. Si un río, un ferrocarril o una carretera transcurre íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, la competencia suele ser de la Comunidad Autónoma. En el momento en que esa infraestructura atraviesa una frontera autonómica (por ejemplo, el río Ebro o el AVE Madrid-Barcelona), la competencia salta automáticamente al Estado por una cuestión de logística y jerarquía.
- 4º. Hay cosas que son "intocables" porque definen a España como Estado único en el exterior. Todo lo que huela a soberanía nacional es exclusivo del Estado, como por ejemplo Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia (el poder es único, aunque la gestión de los edificios sea de la Comunidad Autónoma correspondiente), el sistema monetario y la nacionalidad. Aquí no hay medias tintas ni desarrollo autonómico que valga.
- 5º. Si una competencia no aparece en el listado del artículo 148 CE (lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir) y tampoco está en los Estatutos de Autonomía, entonces se la queda el Estado. Pero ojo al dato para el test: en caso de conflicto, las normas del Estado prevalecen sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no sea competencia exclusiva de estas.

2.3.3. La cláusula de cierre del marco competencial

El **artículo 149 CE**, en su **apartado 3**, contiene tres principios. Se trata de la cláusula residual, del principio de prevalencia y del principio de supletoriedad: *“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”*.