

TEMA 7

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SU NATURALEZA JURÍDICA. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. LAS FACULTADES Y LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El artículo 2 de la Constitución española reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España al establecer que *“la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. A partir de este artículo 2, el título VIII de la Constitución establece la organización territorial de España, que consta de tres niveles: el Estado u organización central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Aunque en un sentido estricto, la constitución de las Comunidades Autónomas se hizo efectiva a partir de la voluntariedad y desde un principio dispositivo, ya que la Constitución no configura el mapa político del país, el resultado es que desde 1983 la totalidad del territorio español está organizado en 17 Comunidades Autónomas, organización que se completó en 1995 con la aprobación de los Estatutos de Autonomía para las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma es su Estatuto, en el que se configuran y desarrollan tanto el marco institucional propio como el sistema de atribución de competencias, y ello dentro de los límites que establecen los artículos 148 y 149 de la Constitución.

El artículo 138 de la Constitución vela por la solidaridad e igualdad territorial. Así, 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.

Por otro lado, conforme al artículo 139 de la Constitución, todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de 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.

Las Comunidades Autónomas tienen, según las materias, competencias legislativas y ejecutivas. En un sentido estricto, las Comunidades tienen cuatro tipos de competencias que les habilitan para realizar las siguientes acciones:

1. Competencias legislativas y ejecutivas exclusivas. Es el caso, entre otros, de servicios sociales, agricultura y ganadería, pesca interior, industria, comercio, turismo, juventud o deportes.

2. Competencias para el desarrollo de la legislación básica del Estado, así como para la puesta en marcha de esta legislación. Es el caso de medioambiente, política económica, protección de los consumidores, educación, asistencias sanitarias o salud pública.
3. Competencias para la ejecución de la legislación aprobada en exclusiva por el Estado. Es sobre todo el caso de empleo y formación profesional.
4. Competencias legislativas y ejecutivas, si bien indistintas de las que tiene el Estado en la misma materia, de modo que ambos niveles administrativos pueden llevar a cabo las mismas acciones e iniciativas. Es el caso especial de cultura.

El sistema autonómico se ha hecho efectivo a partir del traspaso de servicios y medios de lo que disponía el Estado a las Comunidades Autónomas, un proceso gradual que ha supuesto el cambio de adscripción de más de 820.000 empleados públicos que han pasado a depender de las Comunidades Autónomas. A partir de estos medios iniciales, las Comunidades Autónomas se han dotado del personal propio necesario para prestar y atender los servicios que les corresponden, entre los que destacan los de asistencia sanitaria, educación y servicios sociales.

La complejidad del sistema y las dificultades para precisarlo en la actividad administrativa ordinaria ha dado pie a una frecuente conflictividad que ha sido resuelta mediante la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional. A través de este sistema de resolución de conflictos, este órgano ha desempeñado un papel muy relevante en la interpretación de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Pero las relaciones entre los poderes estatal y autonómicos no sólo se plantean en términos de posible conflicto, sino también en términos de cooperación. El entrecruzamiento competencial, el carácter compartido de muchas de las competencias materiales y la necesidad de articular políticas conjuntas para ser desarrolladas en todo el territorio han impulsado la creación de diferentes instrumentos de cooperación que hacen posible el funcionamiento coherente y eficiente del sistema autonómico. Este sistema se ha ido desarrollando y consolidando de forma paulatina y teniendo presente la práctica y la experiencia. Formalmente puede revestir dos formas o posibilidades: la cooperación multilateral o sectorial, en la que participan el Estado y todas las Comunidades Autónomas de forma conjunta; y la cooperación bilateral, en la que participan el Estado y una única Comunidad Autónoma. En este sistema tienen un papel central la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales. La Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, mientras que las Conferencias Sectoriales son reguladas con arreglo al artículo 147 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El sistema autonómico de cooperación cuenta con una organización especial para atender los asuntos derivados del proceso de integración comunitaria. Las sucesivas reformas de los tratados comunitarios han supuesto un incremento de las competencias de la Unión Europea, lo que afecta al sistema interno competencial. Para atender esta nueva necesidad se ha articulado un sistema de participación autonómica en los casos en los que la propuesta comunitaria tiene encaje en las competencias o afecta a los intereses de las Comunidades Autónomas. De la misma manera, la generalización de la actividad exterior autonómica ha obligado a arbitrar instrumentos de coordinación para garantizar la coherencia y encaje de esta actividad en las competencias, que en relaciones internacionales corresponden en exclusiva al Estado.

Las Comunidades Autónomas cuentan con autonomía financiera, si bien sus ingresos dependen en parte del Estado y en parte de recursos propios, sus propios tributos o una parte de los obtenidos por impuestos del Estado en la Comunidad Autónoma. Este sistema se arbitra mediante un sistema de participación en los ingresos del Estado recaudados con cargo a los principales tributos. La atención de los servicios que prestan las Comunidades Autónomas requiere de unos recursos financieros que periódicamente son revisados y que se han hecho efectivos mediante los sucesivos Acuerdos sobre el modelo de financiación. Los sucesivos sistemas han supuesto diferentes modificaciones y adaptaciones a una realidad cambiante y se han ido aprobando conforme las Comunidades Autónomas disponían de nuevas responsabilidades y debían atender nuevos servicios públicos.

2. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SU NATURALEZA JURÍDICA

Los Estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada una de las Comunidades Autónomas. Contienen la identificación de la comunidad, las instituciones de autogobierno, y las competencias asumidas dentro del marco constitucional.

Los Estatutos de las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas vigentes están regulados por las siguientes normas:

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

Conforme al artículo 147 de la 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.

Conforme al citado artículo 147, 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.

Las Comunidades autónomas gozan de verdadera autonomía política como advierte el Tribunal Constitucional en su sentencia 25/1981. La existencia de una pluralidad de centros de producción legislativa (Estado y Comunidades Autónomas) constituye, sin duda alguna, la principal innovación de nuestra Carta Fundamental en cuanto al sistema de fuentes del Derecho se refiere. Ante ello, ha de quedar claro que las normas emanadas de uno y otro centro conforman un único ordenamiento jurídico. Es decir, no existen dos ordenamientos jurídicos aislados, el estatal y el de las Comunidades Autónomas, sino un único ordenamiento; de ahí que, el derecho propio de la Comunidad autónoma no constituye un ordenamiento jurídico independiente, sino un conjunto de normas propias de esa Comunidad, que se integran en el ordenamiento jurídico español. Por lo tanto, nos encontramos ante dos subordenamientos, el estatal y el autonómico, siendo el Estatuto de Autonomía la norma que, por excelencia, los relaciona.

El Estatuto de Autonomía constituye la norma que engarza el ordenamiento estatal y el autonómico, pues goza de una naturaleza que podríamos denominar híbrida ya que, por una parte, es, de acuerdo con el artículo 147.1 de la Constitución, la norma institucional básica de la Comunidad y, por otra, al ser aprobado por ley orgánica forma parte del ordenamiento estatal.

A pesar de esta caracterización como norma institucional básica, el Estatuto no es una Constitución en el sentido propio del término, pues no nace de un poder constituyente originario, sino que debe su existencia a su reconocimiento por el Estado. Así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, al advertir que el Estatuto de Autonomía no es expresión de soberanía sino de autonomía, que hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

Por ello, el Estatuto de Autonomía conforme al artículo 147. 1 de la Constitución es la norma institucional básica dentro de los términos de la Constitución.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los Estatutos de autonomía hay que indicar que se trata de una norma compleja aprobada por Ley Orgánica. En efecto, conforme dispone el artículo 81.1 de la Constitución, "son leyes orgánicas ... las que aprueban los Estatutos de autonomía...". La Constitución prevé dos procedimientos para la elaboración y aprobación de los Estatutos:

En el procedimiento ordinario, los Estatutos se configuran como una ley orgánica que se tramita por las Cortes Generales, en la que las especialidades en su tramitación se centran en las dos fases previas, de iniciativa autonómica y de iniciativa legislativa propiamente dicha. La primera

es una decisión que sólo podía ser tomada según el artículo 143 de la Constitución por las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; por los territorios insulares y por las provincias con entidad regional histórica. Además, la iniciativa correspondía a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Por su parte, la iniciativa legislativa se caracteriza por que el proyecto de Estatuto debía ser necesariamente elaborado, conforme al artículo 146, 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 para ser elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Junto al procedimiento ordinario, la Constitución estableció un régimen especial destinado a las Comunidades denominadas coloquialmente "históricas". Este régimen está regulado en el artículo 151 de la Constitución de forma más compleja que el ordinario: La iniciativa autonómica ofrece una doble modalidad, la primera reservada a las Comunidades «históricas» (es decir, a Cataluña, País Vasco y Galicia), y consistente en el acuerdo, adoptado por mayoría absoluta, de su órgano preautonómico colegiado superior (Disposición Transitoria 3.ª de la Constitución). Mientras que la segunda, prevista para el resto de Comunidades es bastante compleja y consiste, según el artículo 151.1 de la Constitución, en que además de ser acordada por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, se requería también el acuerdo de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y que dicha iniciativa fuese además ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que estableciese una ley orgánica.

En la formación del Estatuto de autonomía, como norma fundacional de la Comunidad Autónoma, -sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988-, debieron concurrir, cuando menos, dos voluntades: la de los representantes del pueblo de la Comunidad Autónoma a constituir (diputados y senadores, si se siguió la vía de acceso prevista en el artículo 151, y, además diputados provinciales, si se optó por la vía del artículo 143), y la del Estado, manifestada por la Cortes Generales al aprobar el Estatuto por Ley Orgánica. El Estado está ejerciendo, así, un acto de soberanía en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución.

Además, la iniciativa y el procedimiento de reforma de los Estatutos de autonomía pone de manifiesto que aquellos son algo más que una Ley Orgánica, toda vez que no pueden ser reformados como las Leyes Orgánicas, sino mediante los procedimientos en ellos previstos (artículo 152.2 de la Constitución). Téngase en cuenta que, incluso en algunos supuestos, es necesario someter la reforma a referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes (Estatutos de Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución).

Nos encontramos, por tanto, ante una norma peculiar fundada en el principio de voluntariedad e inserta en el ordenamiento jurídico del Estado. En definitiva, con una norma expresión de la voluntad del pueblo de un territorio determinado, voluntad que se perfecciona con la de las Cortes Generales, máxima representación de la soberanía popular.

La posición del Estatuto de Autonomía con relación a las leyes autonómicas es de superioridad, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 36/1981. Es decir, la relación entre las leyes autonómicas y el Estatuto de Autonomía está marcada por el principio de jerarquía exclusivamente, de la misma manera que lo está la relación entre la Constitución y las leyes del Estado. El Estatuto de Autonomía es una norma superior tanto lógica como

normativamente, en la medida en que determina el órgano y el procedimiento a través del cual se aprobará una ley de la Comunidad Autónoma, así como las materias a las que puede extenderse la actividad del legislador autonómico.

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. Tras la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía, que tuvo lugar entre 1979 y 1983, la práctica totalidad de estos Estatutos han sido modificados. Con arreglo a lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución, estas reformas se realizan de acuerdo con los procedimientos establecidos en cada uno de ellos y requieren la posterior aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. Estas modificaciones se han producido en sucesivas fases y, en cada momento, han tenido una finalidad y motivación diferentes.

La Constitución prevé dos procedimientos de reforma: el general, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, que se contiene en el artículo 147.3, a cuyo tenor *"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"*; y el especial, reservado a los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151.1, que está establecido en el artículo 152.2, de acuerdo con el cual: *"Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes"*.

3. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Según el sistema constitucional español, la organización de las instituciones y del sistema de autogobierno de cada Comunidad corresponde a la propia Comunidad Autónoma. Sus instituciones políticas básicas están previstas y reguladas en los Estatutos de Autonomía. Estas previsiones iniciales han sido posteriormente desarrolladas mediante la aprobación por las diferentes Asambleas legislativas de las correspondientes leyes organizativas.

Las Comunidades Autónomas colaboran con el Estado a través de los siguientes órganos e instrumentos:

- La Conferencia de Presidentes: es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el estado y las comunidades autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las diecisiete comunidades autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla. Está regulado en el artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.
- Las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas, en las que participan el Estado y todas las CCAA. Se trata de un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Están reguladas en los artículos 147-151 de la Ley 40/2015 y en el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre criterios de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

- Las Comisiones Bilaterales de Cooperación, entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma. Son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla. Están reguladas en el artículo 153 de la Ley 40/2015.
- Las Comisiones Sectoriales, Grupos de Trabajo y Ponencias de composición técnica y adscritos en gran medida a las conferencias Sectoriales, que garantizan el sistema de cooperación interadministrativa permanente que el sistema descentralizado requiere. La Comisión Sectorial es el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial, estando constituida por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente, que la presidirá, y un representante de cada Comunidad Autónoma, así como un representante de la Ciudad de Ceuta y de la Ciudad Melilla. El ejercicio de las funciones propias de la secretaría de la Comisión Sectorial corresponderá a un funcionario del Ministerio correspondiente. Se regulan mediante el artículo 152 de la Ley 40/2015.
- La financiación estatal, los Planes y Programas adoptados de forma conjunta con otras Administraciones. Por ejemplo, mediante el Fondo de Financiación Autonómico.

Los conflictos sobre el ejercicio de competencias se solucionan mediante el diálogo, y el régimen de cooperación, si bien en última instancia la controversia puede requerir la participación de los órganos jurisdiccionales y, en especial, del Tribunal Constitucional, que resuelve los conflictos de competencias y controla la constitucionalidad de las leyes.

Los tribunales garantizan la legalidad de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, al igual que las del Estado. El Estado puede impugnar los actos o leyes de las Comunidades Autónomas cuando estime que suponen una vulneración de la Constitución o del sistema de distribución competencial, mediante la interposición del correspondiente recurso o conflicto ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, las Comunidades Autónomas también cuentan con mecanismos similares para proteger sus competencias en caso de extralimitaciones del Estado.

4. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Conforme al artículo 152.1 de la Constitución, en los Estatutos 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 y 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.

En la mayor parte de las Comunidades, este marco institucional se completa con instituciones propias y similares a otras del Estado, singularmente el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el correspondiente órgano de consulta jurídica y el consejo Económico y Social.

Dependiendo de sus Gobiernos, las Comunidades Autónomas cuentan con los correspondientes órganos administrativos, que pueden ser centrales o territoriales. Igualmente, y al igual que ocurre en el ámbito de Estado, las Comunidades Autónomas cuentan con Administraciones propias, organizadas en Consejerías o Departamentos y las Direcciones Generales, junto a organismos dotados de personalidad jurídica propia y que se adscriben a las diferentes Consejerías, actuando en régimen de descentralización funcional. Este es el caso de los organismos autónomos, las agencias, las entidades públicas, las fundaciones, los consorcios o las sociedades mercantiles o empresas propias. Además, la mayor parte de las Comunidades cuentan también con Delegaciones en Bruselas e incluso en algunas ciudades de otros Estados especialmente relevantes.

5. LAS FACULTADES Y LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Conforme al artículo 148 de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 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 autoricen la legislación sobre Régimen Local.
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 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.
- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- Los montes y aprovechamientos forestales.
- La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- Ferias interiores.
- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- La artesanía.
- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- Asistencia social.
- Sanidad e higiene.

- 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.

El Estado tiene competencias exclusivas sobre las materias recogidas en el artículo 149 de la Constitución. Con arreglo a dicho artículo, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la 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.

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.

Conforme al artículo 150 de la Constitución, 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.

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.

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.

El poder legislativo de las Comunidades Autónomas se ejerce a través de las Asambleas Legislativas, donde se aprueban las leyes autonómicas sometidas, al igual que ocurre en el caso de las Cortes Generales, al control del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución. Las leyes aprobadas por las Asambleas autonómicas tienen la misma naturaleza - mismo rango y mismo valor - que las leyes ordinarias del Estado, no sometidas a jerarquía respecto de éstas, sino al principio de competencia, según el cual, en el ámbito territorial de cada Comunidad autónoma, en las materias cuya competencia tienen asumida, la norma autonómica desplaza la aplicación de la estatal sobre dicha materia.

Todos los Estatutos de Autonomía fijan, por mandato constitucional contenido en el artículo 147.2.c) de la Constitución, la "*denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*".

Todos los Estatutos de Autonomía coinciden en describir a la Asamblea Legislativa como la institución básica que representa al pueblo de la Comunidad Autónoma, confiándole así una posición central en el conjunto de las instituciones estatutarias.

La estructura parlamentaria de las Comunidades Autónomas es en todos los casos unicameral y el número de diputados se fija de conformidad con la ley electoral autonómica.

Las funciones de las Asambleas Legislativas son las siguientes:

a) Elección del presidente

Al igual que el presidente del Gobierno ha de obtener la confianza del Congreso, la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía establecen un sistema de gobierno parlamentario en las autonomías, por lo que el presidente de la Comunidad ha de ser obtenido por la confianza de la Asamblea.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, reiterada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2000, de 20 de enero, prohíbe la designación automática del candidato, siendo necesario un debate de investidura en el que presente un programa político. Una vez elegido el presidente, éste es nombrado por el rey. Dicho nombramiento ha de contar con el refrendo del presidente del Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución, y no del presidente de la Asamblea, tal como tuvo ocasión de pronunciarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero, respecto del nombramiento del Lehendakari vasco. Recordemos que el presidente del Gobierno es nombrado por el rey con el refrendo del presidente del Congreso de los Diputados.

A diferencia de lo que ocurre para el presidente del Gobierno, el presidente de la Comunidad ha de ser, a tenor de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos, miembro de la respectiva Asamblea.

b) Moción de censura y moción de confianza

Todos los Estatutos recogen asimismo la moción de censura constructiva en todos los casos pues, igual que la regulación constitucional para el presidente del Gobierno, es preciso que la moción contenga un candidato alternativo a la presidencia de la comunidad, y que dicho candidato obtenga la mayoría absoluta de la Cámara. Asimismo, también recogen la moción de confianza. Algunas Comunidades contemplan expresamente la responsabilidad individual de los miembros del Consejo de Gobierno, como es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca.

c) Instrumentos de control

En cuanto a las funciones de control, éstas se articulan en torno a los mismos instrumentos que poseen las Cortes Generales: preguntas orales y escritas, solicitudes de informe, resoluciones o mociones. El artículo 502 del Código Penal contempla como delito la no comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Cortes y de las Asambleas Legislativas.

d) Función legislativa

El procedimiento legislativo es similar al contemplado para las Cortes Generales, adecuándolo al sistema parlamentario autonómico unicameral.

En cuanto a las relaciones entre las Asambleas Legislativas y las Cortes Generales, la Constitución prevé que las Asambleas Legislativas disponen de iniciativa legislativa de las leyes de las Cortes Generales, de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución. Las Asambleas deberán remitir unas proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados, y delegarán ante

el Congreso hasta tres diputados autonómicos para la defensa de la proposición ante el Pleno del Congreso con ocasión del debate de toma en consideración. Las Asambleas pueden también solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley.

En los Estatutos de Autonomía y en los Reglamentos de sus respectivos parlamentos se contempla el procedimiento de tramitación de la reforma de los Estatutos, que suele requerir una mayoría cualificada en la mayoría de los casos, que va desde la mayoría de dos tercios a la mayoría absoluta como en el caso del País Vasco. Sólo Navarra no prevé mayoría reforzada.

6. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Administración de Justicia no ha sido ajena al proceso de desarrollo del Estado Autonómico desde la promulgación de la Constitución. Y así, partiendo del artículo 149.1.5º de la Constitución, el Tribunal Constitucional declaró en las importantes sentencias 56/1990 y 62/1990 que hay que distinguir entre la Administración de Justicia en sentido estricto, consistente en la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 de la Constitución) y es competencia del Poder Judicial, y la Administración de Justicia en sentido amplio (o administración de la Administración de Justicia) que comprende, además de ello, la utilización de los medios materiales y personales necesarios.

La primera, denominada Administración de Justicia en sentido estricto, está reservada al Poder Judicial, y se concreta en sentencias dictadas por jueces y magistrados independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de jueces y magistrados y el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes y en toda España sin perjuicio de las materias atribuidas al Tribunal Constitucional.

La segunda, denominada administración de la Administración de Justicia es la encargada de poner a disposición de la primera los medios materiales y personales necesarios para su funcionamiento. Cada Comunidad Autónoma transferida debe dotar a juzgados y tribunales del personal, instalaciones y medios informáticos necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones que ostentan, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. El personal no judicial de aquellos tiene una doble dependencia, porque en lo funcional estarán a lo que dispongan jueces, fiscales y secretarios judiciales y, en lo orgánico, a lo señalado por la Comunidad Autónoma transferida correspondiente, que ostenta competencia y potestad reglamentaria reconocida en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), en materia de jornada laboral, organización, gestión, inspección y dirección de personal.

Los Tribunales Superiores de Justicia son los órganos que culminan la organización judicial en la Comunidad Autónoma y tienen jurisdicción en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad Autónoma. La Constitución y establecimiento de la planta de los Tribunales Superiores de Justicia está establecida en el capítulo II de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

Por otro lado, las Audiencias Provinciales son tribunales de justicia que abarcan una provincia y tienen su sede en la capital respectiva. Son órganos colegiados con competencia en los órdenes jurisdiccionales civil y penal.

La Conferencia Sectorial de la Administración de Justicia es el órgano de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de provisión de medios materiales, económicos y personales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia, teniendo por finalidad el desarrollo de una actuación coordinada en dichas materias, bajo los principios de lealtad institucional, cooperación y respeto recíprocos en el ejercicio de las competencias que dichas Administraciones tienen atribuidas, y teniendo su sede en el Ministerio de Justicia.

El artículo 438.3 de la LOPJ atribuye a las Comunidades Autónomas que han adquirido competencias en materia de justicia, el diseño, creación y organización de los servicios comunes procesales de la Oficina Judicial en sus respectivos territorios. El proceso de modernización de la Administración de Justicia es imparable y tiene un objetivo fundamental: ofrecer a la ciudadanía una justicia de calidad. En este sentido, la Oficina Judicial es uno de los motores de este cambio. La Oficina Judicial es *"la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales"* (Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ). El nuevo modelo organizativo de Oficina Judicial rompe con la configuración clásica de juzgados para impulsar una organización de los medios personales y materiales más eficiente y racional, que haga posible la distribución del trabajo en equipos, la normalización de tareas y la especialización del personal. Su puesta en funcionamiento responde, por lo tanto, al compromiso con un servicio público próximo y de calidad, conforme a los valores constitucionales y ajustado a las necesidades actuales de la ciudadanía.

El Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con las competencias transferidas están sumando esfuerzos para definir mecanismos de coordinación en el proceso de implantación de la Oficina Judicial. En este momento, cada Administración competente ha iniciado ya, con distinto nivel de desarrollo, el proceso de despliegue del nuevo modelo en su respectivo territorio.

La nueva organización de Oficina Judicial está conformada por dos tipos de unidades procesales diferentes, atendiendo a su funcionalidad:

- Las Unidades Procesales de Apoyo Directo, que asisten a jueces y magistrados en el ejercicio de las funciones que les son propias, realizando las actuaciones necesarias para el exacto y eficaz cumplimiento de cuantas resoluciones dicten.
- Los Servicios Comunes Procesales que, bajo la dirección de un letrado de la Administración de Justicia, asumen labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales.

Junto a estas unidades procesales, están las Unidades Administrativas que, sin estar integradas en la Oficina Judicial, dirigen, ordenan y gestionan los recursos humanos, los medios informáticos y los medios materiales.

El nuevo modelo organizativo que introduce la Oficina Judicial distingue claramente los tres tipos de actividad que se realizan en el ámbito de la Administración de Justicia:

- La jurisdiccional, que recae en jueces y magistrados.
- La procedimental, que corresponde a los letrados de la Administración de Justicia y a los servicios de apoyo y procesales.
- La administrativa, que recae en el Ministerio de Justicia o en las Comunidades Autónomas con competencias asumidas.

La diferenciación de actividades por tipo de unidad permite:

- Liberar a jueces y magistrados de tareas no jurisdiccionales, para que puedan centrar todo su esfuerzo en la función que les atribuye la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.
- Potenciar las atribuciones de los letrados de la Administración de Justicia, que, como directores de los Servicios Comunes, asumen nuevas competencias procesales.
- La especialización en las tareas que se realizan en los órganos judiciales. Una reestructuración más eficiente del trabajo y de los medios, así como un reparto más preciso y racional de funciones.

