**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 18**

**LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. SUS COMPETENCIAS. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.** **RÉGIMEN BÁSICO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.**

**LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

La potestad de autoorganización de las instituciones propias es un elemento esencial de la autonomía que reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones el artículo 2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Por ello mismo, el artículo 147.2 de la Constitución prevé como contenido imprescindible de los Estatutos “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”, y el artículo 148.1 cita a “la organización de sus instituciones de autogobierno” como la primera de las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas.

No obstante, la Constitución tan sólo se ocupa de la organización institucional de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, es decir, las que pudieron asumir desde el primer momento el nivel competencial más alto, disponiendo el artículo 152.1 que en estas Comunidades “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.

Sin perjuicio (del carácter del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes), 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”.

Sin embargo, este modelo institucional ha sido adoptado por la totalidad de los Estatutos, por lo que la organización institucional es prácticamente idéntica en todas las Comunidades Autónomas.

Esta homogeneidad se ve acentuada si se tiene en cuenta que, salvo aspectos particulares, los reglamentos parlamentarios, las leyes del gobierno y de la administración y las leyes electorales, siguen pautas comunes en todas las Comunidades Autónomas.

Las mayores diferencias institucionales entre Comunidades Autónomas se refieren a la organización territorial propia, y ello por las siguientes razones:

1. El carácter uniprovincial de varias Comunidades Autónomas ha hecho que éstas hayan absorbido a la respectiva Diputación Provincial.
2. El carácter insular de Canarias y Baleares, que determina instituciones peculiares como los cabildos y consejos insulares.
3. La tradición histórica, que ha dado lugar tanto a regímenes específicos, como el catalán del Valle de Arán, o la aparición de entidades locales como las comarcas, que han sido reguladas con base en el artículo 152.3 de la Constitución, que dispone que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.
4. Las peculiaridades derivadas de los regímenes forales, garantizadas institucionalmente por la disposición adicional primera de la Constitución, y que han dado lugar a la previsión de características propias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 18 de diciembre de 1979 y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 10 de agosto de 1982.

Finalmente, y de forma especular al Estado, muchas Comunidades Autónomas han regulado instituciones con funciones de protección de los derechos y libertades similares a las del Defensor del Pueblo; consultivas similares a las del Consejo de Estado; o de fiscalización presupuestaria similares a las del Tribunal de Cuentas; además de instituciones específicas en materia de lengua propia.

Con todo, la competencia autonómica de autoorganización, siendo exclusiva, no es absoluta, y por ejemplo el Tribunal Constitucional ha considerado inconstitucional la posibilidad de dotar a una agencia tributaria autonómica de los medios para asumir y gestionar unas competencias tributarias que la Comunidad Autónoma no tiene, o la sustitución de las provincias por entidades territoriales distintas, ya que las provincias gozan de una autonomía garantizada por los artículos 137 a 141 de la Constitución y es al Estado, mediante Ley Orgánica, al que compete “cualquier alteración de los límites provinciales” y, por ello, la creación, modificación o supresión de provincias.

**SUS COMPETENCIAS.**

A diferencia de los poderes ejecutivo y legislativo, las Comunidades Autónomas carecen de Poder Judicial, de forma que los Tribunales Superiores de Justicia, que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no son órganos autonómicos, sino órganos *del* Estado *en* las Comunidades Autónomas.

Sentado lo anterior, las instituciones autonómicas por antonomasia son:

1. La Asamblea Legislativa, que recibe denominaciones como asamblea, parlamento o cortes, y cuyas características esenciales son las siguientes:
2. Todos los Estatutos de Autonomía han optado por un modelo unicameral con un funcionamiento interno muy similar al del Congreso de los Diputados y con un sistema electoral proporcional corregido que atribuye los escaños conforme a la regla D’Hondt, existiendo diferencias en cuanto a las circunscripciones electorales, la distribución entre las mismas de los escaños parlamentarios o la barrera electoral.
3. El *status* de los parlamentarios autonómicos reproduce en gran parte el de los miembros de las Cortes Generales, si bien no gozan del privilegio de la inmunidad, por lo que no es necesario el suplicatorio para su encausamiento.
4. Los Estatutos de Autonomía prevén, como norma general, un mandato parlamentario de cuatro años, si bien muchos Estatutos reconocen a su Presidente la facultad de disolución anticipada de la Asamblea para iniciar un nuevo mandato, sin limitación temporal o de duración limitada a la legislatura originaria.
5. En lo que se refiere al procedimiento legislativo, diversos reglamentos parlamentarios autonómicos amplían la iniciativa legislativa a las entidades locales. Además, las leyes autonómicas carecen de sanción real, son promulgadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en nombre del Rey y se publican tanto en el diario oficial de la Comunidad Autónoma como en el Boletín Oficial del Estado, si bien es la primera publicación la determinante de la eficacia de la ley.
6. Conforme al artículo 87.2 de la Constitución, “podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”.
7. Conforme al artículo 69.5 de la Constitución, designan un senador, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.
8. Conforme al artículo 161.2 de la Constitución, están legitimadas para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.
9. Aprueban los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y ejercen competencias económicas y financieras similares a las del Congreso.
10. El Presidente de la Comunidad Autónoma, que lo es también del Consejo de Gobierno, cuyas características esenciales son las siguientes:
11. Todas los Estatutos exigen la condición de parlamentario para ser elegido Presidente, elección que sigue un modelo análogo al del Presidente del Gobierno, exigiendo mayoría absoluta en primera votación y simple en la segunda. En prácticamente todas las Comunidades Autónomas, el candidato a Presidente es propuesto por el presidente de la Asamblea, y se produce la disolución automática y convocatoria de nuevas elecciones si ningún candidato es elegido en un plazo de dos meses.
12. Es nombrado y cesado por el Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno.
13. Ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en ella.
14. Designa y cesa libremente a los demás miembros del Consejo de Gobierno, ejerciendo la presidencia, dirección y coordinación de la actuación del mismo y firmando sus disposiciones generales y actos normativos.
15. Responde políticamente ante la Asamblea Legislativa, que puede aprobar una moción de censura o rechazar una cuestión de confianza.
16. El Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente de la Comunidad Autónoma y los consejeros, cuyas características esenciales son las siguientes:
17. Un predominio presidencial más marcado incluso en el del Gobierno de la Nación, de forma que hay autores que caracterizan el régimen autonómico como un régimen semipresidencialista.
18. El estatuto personal de los miembros del Consejo suele incluir el aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia y la regulación de un estricto régimen de incompatibilidades.
19. Entre sus atribuciones destacan:

* La aprobación de proyectos de Ley.
* El ejercicio de la potestad reglamentaria.
* La dirección de la administración autonómica, dividida en departamentos dirigidos por un consejero similares a los ministerios.
* La interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
* La celebración de convenios de colaboración con el Estado u otras Comunidades Autónomas.

**RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

El buen funcionamiento del Estado de las Autonomías requiere de la actuación conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello la Constitución y los Estatutos prevén sistemas, dentro del mapa competencial ordinario, para que se produzca una relación integrada entre las diversas instancias territoriales.

Aunque la práctica es muy variada, pueden distinguirse con carácter general dos tipos de actuaciones conjuntas:

1. Unas que obedecen a la potestad de coordinación que ostenta el Estado, que la Constitución configura como una competencia estatal que condiciona el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias, como ocurre cuando el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado la “coordinación de la planificación general de la actividad económica”, la “coordinación general de la investigación científica y técnica” o la “coordinación general de la sanidad”.

En estos casos, el Tribunal Constitucional considera que el Estado puede establecer mecanismos de integración que le permiten determinar unilateralmente una homogeneidad mínima en la materia a coordinar mediante técnicas muy diversas, que van desde la creación de registros administrativos estatales a la fijación de criterios y directrices obligatorias.

No obstante, la potestad estatal de coordinación no es un cheque en blanco en favor del Estado, sino un poder encaminado exclusivamente a la integración de los subsistemas autonómicos y no a la desaparición de éstos.

En este tipo de relaciones destaca la previsión del artículo 154 de la Constitución, que dispone que “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”.

1. Otras en las que Estado y Comunidades Autónomas aparecen situados en posición de igualdad, de forma que no existe una acción unilateral, sino una efectiva colaboración entre partes, sin que resulte afectado el respectivo ámbito competencial.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de un deber de recíproco apoyo y mutua lealtad entre Estado y Comunidades Autónomas, que justifica la creación por el Estado de foros de encuentro e intercambio de información, que hagan posible la mutua colaboración.

Nuestro ordenamiento prevé multitud de organismos de este tipo, cuya tarea es la formulación, de mutuo acuerdo, de pautas de actuación común, de intercambio de información y de preparación de convenios, entre las que destacan la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que se estudian en el tema 21 de Derecho Administrativo del programa.

En tal tema se estudian también los convenios de colaboración, en que se prevén acciones conjuntas, aportando cada parte sus propios medios y recursos para obtener un fin común.

Finalmente, es posible que la cooperación sea horizontal, es decir, entre las Comunidades Autónomas entre sí y sin intervención del Estado. A tales supuestos se refiere el artículo 145 de la Constitución que dispone que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”, si bien “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 Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

**CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

El Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado un poder de control sobre las Comunidades Autónomas dirigido a que no se produzcan diferencias en la aplicación del ordenamiento jurídico, lo que no implica, sin embargo, colocar a las Comunidades Autónomas en situación de dependencia jerárquica del Estado, que la Constitución prohíbe.

Pueden distinguirse dos tipos de control:

1. El control ordinario, respecto del que el artículo 153 de la Constitución dispone que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:
2. Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley, aunque también dicho control se ejerce a través de los conflictos de competencia y las impugnaciones del artículo 161.2 de la Constitución.
3. 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.
4. Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autonómica y sus normas reglamentarias, y ello conforme al artículo 106.1 de la Constitución.
5. Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario, sin perjuicio de la existencia de órganos autonómicos de fiscalización externa.

El control extraordinario previsto por el artículo 155 de la Constitución, inspirado en el mecanismo de coerción federal previsto por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, precepto que dispone lo siguiente:

“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere 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.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 155 de la Constitución se ha aplicado una sóla vez, con ocasión del proceso independentista de Cataluña en el año 2017, y en la práctica consistió en la autorización por el Senado de la propuesta del Gobierno de adopción de una serie de decretos gubernamentales ordenando el cese del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, la asunción de las competencias autonómicas por el Gobierno central, la supresión de diversos órganos administrativos autonómicos, la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de nuevas elecciones.

El Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de la aplicación de este control en dos sentencias de 2 de julio de 2019, en las que resaltó:

1. El carácter extraordinario y subsidiario del mismo.
2. La multiplicidad y diversidad de las medidas que pueden adoptarse en función de las particulares circunstancias del caso concreto.
3. El control del acuerdo del Senado autorizando al Gobierno a través del recurso de inconstitucionalidad.

Por último, el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 prevé que la solicitud del Gobierno deberá describir el contenido y alcance de las medidas propuestas, y será aprobada por el Pleno previa audiencia de la Comunidad Autónoma correspondiente y a propuesta conjunta de la Comisión General de Comunidades Autónomas y de la Comisión Constitucional.

**RÉGIMEN BÁSICO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.**

Dispone el artículo 156.1 de la Constitución que “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”, mientras que el artículo 157.1 dispone que “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”.

Además, el artículo 157.2 dispone que “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”.

Así mismo, el artículo 157.3 prevé que “mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras (de las Comunidades Autónomas), las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

Por último, el artículo 158 de la Constitución prevé dos específicos mecanismos de solidaridad, al disponer lo siguiente:

“1. 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”.

“2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Además, la disposición adicional primera de la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, caracterizados por la aplicación de un específico régimen de financiación.

Los principios contenidos en estos preceptos están desarrollados por las siguientes normas:

1. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.
2. La Ley del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común de 18 de diciembre de 2009.
3. La específica ley de cesión de tributos del Estado a cada Comunidad Autónoma, todas ellas de 16 de julio de 2010.
4. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 27 de abril de 2012.
5. Para las Comunidades Autónomas de Régimen Foral, la Ley de Convenio Económico con Navarra de 26 de diciembre de 1990 y la Ley de Concierto Económico con el País Vasco de 23 de mayo de 2002.

Finalmente, debe destacarse la importancia en este ámbito del el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano de coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común y la Hacienda del Estado, integrado por el Ministro de Hacienda, el de Administraciones Públicas y los consejeros autonómicos de Hacienda. El Consejo tiene carácter de órgano consultivo y de deliberación, sin facultades decisorias o vinculantes.

José Marí Olano

15 de abril de 2023