

PRIMER EJERCICIO

GRUPO A: LEGISLACIÓN

SUBGRUPO A.1: DERECHO PÚBLICO Y GESTIÓN PÚBLICA

TEMA 3: Las Comunidades Autónomas: Organización político administrativa, estatutos de autonomía y distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas, especial referencia a la seguridad nuclear y protección radiológica.

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS.
2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA
 - 2.1. Introducción.
 - 2.2. Acceso a la autonomía.
 - 2.3. Los órganos de autogobierno y la Administración autonómica.
3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 - 3.1. Concepto y naturaleza.
 - 3.2. Contenido de los Estatutos.
 - 3.3 Procedimiento de elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos.
4. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPECIAL REFERENCIA A LA SEGURIDAD NUCLEAR Y PROTECCIÓN RADIOLÓGICA.
 - 4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
 - 4.2. Especial referencia a la seguridad nuclear y protección radiológica.
5. BIBLIOGRAFÍA.

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS.

En este tema se estudiará el reparto del poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que parte de la regulación de la Constitución y se desarrolla en los Estatutos de Autonomía. Es una cuestión compleja propia del Estado autonómico y que se traduce en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, se analiza la regulación constitucional de los Estatutos de Autonomía, que son las normas institucionales básicas de una comunidad autónoma o ciudad autónoma, que poseen un régimen de elaboración y aprobación distinto del resto de las leyes.

Se hace especial mención a la distribución de competencias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, pues en esta materia las Comunidades Autónomas han asumido competencias y ello supone conocer por una parte la importancia de la delimitación competencial y sus mecanismos en determinadas materias transferidas y por otro, la necesaria colaboración administrativa entre los organismos competentes.

Este tema se relaciona con los siguientes:

PRIMER EJERCICIO

Grupo A. Subgrupo A.1. Tema 1. La Constitución española de 1978: principios constitucionales, valores superiores, los derechos fundamentales y sus garantías. La Corona. Las Cortes Generales: El Congreso de los Diputados y el Senado. El Gobierno: composición, funciones, el control parlamentario del Gobierno.

Grupo A. Subgrupo A.1. Tema 2. Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Sus órganos centrales. Órganos periféricos de la Administración del Estado. Delegados y Subdelegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. La Administración General del Estado en el exterior. El sector público institucional, especial referencia a las autoridades administrativas independientes. Las Administraciones consultiva y de control.

Grupo A. Subgrupo A.1. Tema 4. El ordenamiento jurídico y sus fuentes. La Constitución. La ley, clases. Los tratados internacionales y el derecho de la Unión Europea. El reglamento. El principio de jerarquía normativa y sus efectos.

Grupo A. Subgrupo A.2. Tema 11. El Consejo de Seguridad Nuclear. Normas reguladoras. Naturaleza, características y funciones del Consejo. Sus órganos y competencias. La capacidad normativa del Consejo. El Cuerpo de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Funciones del Ministerio para la Transición y el Reto Demográfico en relación con las instalaciones nucleares y radiactivas.

Grupo A. Subgrupo A.2. Tema 14. La Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear. Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas. Régimen de autorizaciones de estas instalaciones: Instrucciones Técnicas Complementarias. Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a radiaciones ionizantes. Instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear. El Plan Básico de Emergencia Nuclear. Directriz básica de protección civil ante el

riesgo radiológico. La protección física de las instalaciones, los materiales nucleares y las fuentes radiactivas.

Grupo A. Subgrupo A.2. Tema 15. El procedimiento sancionador en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica. Delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes. Competencias del Consejo de Seguridad Nuclear en la materia.

2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA.

2.1 Introducción.

La Constitución Española dedica el Título VIII a la organización territorial del Estado (arts. 137 a 158), siendo este Título reflejo de lo dispuesto en el art. 2 CE, según el cual, *“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”*.

Con anterioridad a la Constitución, desde el punto de vista de la organización administrativa, la organización territorial del Estado estaba estructurada en Provincias y Municipios, de forma que se podían distinguir tres tipos de Administraciones Públicas de carácter territorial: el Estado propiamente dicho, las Provincias y los Municipios, integrando estos dos últimos, lo que se conoce como Administración Local.

Pero con la llegada de la Constitución Española de 1978, se promueve la aparición de unas nuevas entidades o administraciones territoriales, como son las Comunidades Autónomas, que tendrán la posibilidad de asumir numerosas competencias que antes estaban atribuidas al Estado y las Entidades Locales (Provincias y Municipios).

En consonancia con lo anterior, el art. 137 CE establece que *“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”*. Por tanto, el Estado se organiza así en cuatro niveles territoriales distintos: Municipios, Provincias, Comunidades Autónomas y Estado propiamente dicho (Administración General).

Centrándonos en el estudio de las CCAA, la Constitución dedica el Capítulo III del mencionado Título VIII a su regulación, si bien no indicaba las CCAA que se podían constituir, sino que se limitaba a establecer y determinar los supuestos en los que era posible acceder a la autonomía, y que encontramos en el art. 143.1, según el cual, en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en el Título VIII y en los respectivos Estatutos, los siguientes territorios:

- las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

- los territorios insulares.
- las provincias con entidad regional histórica.

No obstante, para garantizar una cierta homogeneidad e igualdad en todo el territorio, la Constitución establece unos límites importantes, contenido en los artículos 138 y 139. Así, el artículo 138 determina que 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, y estableciendo que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales; por su parte, el artículo 139 establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado, de forma que 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.

Por lo que respecta a las características del derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido, cabe citar las siguientes:

- Voluntariedad de su ejercicio: la Constitución no establece un Estado regional, sino que posibilita que se regionalice o estructure por la libre iniciativa de los territorios que tienen derecho a ello, conforme al art. 143.
- Generalidad en su otorgamiento: determinada por la amplitud del artículo 143.1; incluso se permite por motivos de interés nacional la constitución de CCAA en territorios que no superen el de una provincia o que no están integrados en una comunidad provincial (arts. 143 y 144 CE).
- Igualdad en su contenido: son iguales en la subordinación al orden constitucional, en su legitimación ante el Tribunal Constitucional o la prohibición de establecer privilegios económicos y sociales, aunque sean diferentes en el procedimiento de acceso a la autonomía o en las competencias que hayan asumido, según sus Estatutos.
- Progresividad en su integración: las CCAA pueden asumir todas o parte de las competencias previstas en la CE, de forma que aquéllas que en un principio no alcanzaron el máximo competencial pueden, cumpliendo con el procedimiento previsto, obtenerlo progresivamente.
- Diversidad en su plasmación: sin merma del principio de igualdad, las CCAA podrán, dentro de los límites constitucionales, adaptar su estructura y funcionamiento a sus propias exigencias.

Las Comunidades Autónomas son, de acuerdo con lo establecido en el título VIII de la Constitución, entes territoriales con capacidad de autogobierno, potestad legislativa propia, organización administrativa propia y autonomía financiera (en coordinación con la Hacienda Estatal y de acuerdo con el principio de solidaridad respecto a las demás Comunidades Autónomas).

2.2 Acceso a la autonomía.

Brevemente destacamos que la CE prevé tres supuestos:

- a. *Sistema general.* Se sigue el procedimiento establecido en el art. 143.2 CE, según el cual la iniciativa autonómica debe partir de todas las Diputaciones Provinciales implicadas o del órgano interinsular correspondiente, y de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo en la provincia o isla; este sistema es el aplicable a los territorios con las características del art. 143.1 (provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica). Son las denominadas CCAA de segundo grado porque su máximo techo competencial se circunscribe a las competencias del art. 148, siendo necesario la reforma de sus Estatutos y el transcurso de cinco años desde su creación, para poder ampliar sus competencias, como veremos posteriormente.
- b. *Sistema especial:* Se sigue el procedimiento establecido en el art. 151.1 CE, que exige un mayor grado de participación territorial ya que la iniciativa autonómica debe ser acordada, además de por todas las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo en la provincia o isla. Son las denominadas CCAA de primer grado o autonomía plena inicial, y fueron las siguientes: Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía. Estas CCAA, desde el inicio, asumieron competencias del artículo 149.
- c. *Sistemas excepcionales:* Aquellos en que la iniciativa y constitución surge por imperativo de la ley, en los términos del artículo 144 CE, según el cual las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: i) 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; ii) autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial; y iii) sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

2.3 Los órganos de gobierno y la Administración autonómica.

Conforme al artículo 152 CE extraemos que la organización institucional autonómica se basa en una Asamblea Legislativa, 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 aquella. Asimismo, cabe destacar la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

- a) *La Asamblea Legislativa:* según dispone el art. 152 CE, es elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Sobre esta base, los Estatutos y las leyes de organización de las diferentes CCAA se encargan de articular su composición, competencias y funcionamiento.

Constituye el órgano legislativo de la Comunidad y representa a la población de la misma. Por lo que respecta a la organización de la Asamblea, los Estatutos suelen ser muy escuetos al respecto, y normalmente mencionan la existencia del Presidente de la Asamblea, elegido por la misma, la Mesa y la Junta de Portavoces.

Por lo que respecta a las funciones o competencias propias, pueden citarse, entre otras, las siguientes: ejercer la potestad legislativa, aprobar y controlar el presupuesto de la Comunidad Autónoma, e impulsar, orientar y controlar la acción de gobierno. Asimismo, cabe citar la función de control constitucional, mediante la posibilidad de interponer recursos ante el Tribunal Constitucional.

- b) *El Presidente:* es el jefe del ejecutivo y el supremo representante de la Comunidad, ostentando también la suprema representación del Estado en la Comunidad; es elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. El procedimiento de elección es similar al estatal, pues el candidato presenta su programa a debate y votación de la asamblea.

Tiene diversas atribuciones, ya sea como representante de la CCAA (ostentar la más alta representación, firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras CCAA...), ya sea como representante ordinario de Estado en la Comunidad (mantener relaciones con la Delegación del Gobierno, promulgar las leyes de la Comunidad en nombre del Rey...), o en su condición de Presidente del ejecutivo (nombrar y separar a los consejeros, establecer las directrices generales de la acción del Gobierno...).

- c) *El Consejo de Gobierno:* constituye el superior órgano colegiado del poder ejecutivo, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria. Está compuesto por el Presidente y los Consejeros, pudiendo existir la figura del Vicepresidente.

Según dispone el art. 152 CE, el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Esa responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad individual de cada uno de sus miembros por su gestión. La organización y funcionamiento suele reproducir el esquema organizativo tradicional del Consejo de Ministros estatal.

- d) *El poder judicial:* prácticamente todos los Estatutos se refieren a la Administración de Justicia, defendiendo su estructura básica en la Comunidad, si bien, al constituir la Justicia una función independiente, la participación autonómica en la integración de estos organismos es prácticamente inexistente, al corresponder su ordenación legislativa al Estado, excluyéndose por imperativos del sistema democrático occidental, basado en la separación de poderes, la intervención del ejecutivo en su funcionamiento.

El propio art. 152.1 CE se refiere a éste aspecto, al señalar que 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 aquellas 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.

Por tanto, la propia Constitución, tras remarcar la absoluta independencia y unidad del poder judicial, se remite a la LOPJ para su regulación, por lo que cabe concluir que la intervención de las CCAA en el ámbito judicial es prácticamente insignificante.

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

Además, las Comunidades Autónomas se sirven de los correspondientes órganos administrativos, que pueden ser centrales o territoriales. Como en el ámbito estatal, las Comunidades Autónomas disponen de 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 (entidades públicas, agencias, organismos autónomos, fundaciones, consorcios, sociedades mercantiles). Además, la mayor parte de las Comunidades cuentan también con Delegaciones en Bruselas e incluso en algunas ciudades de otros Estados especialmente relevantes.

3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

3.1 Concepto y naturaleza.

Los Estatutos de Autonomía son una de las posibles categorías de Leyes Orgánicas, tal y como se desprende del art. 81.1 CE, según el cual son leyes orgánicas, entre otras, las que aprueben los Estatutos de Autonomía. Por tanto, son, sin duda, normas estatales a través de las cuales se provee de una normativa básica a cada una de las distintas CCAA que se constituyan en el territorio nacional, al amparo del Título VIII de la Constitución.

El art. 147.1 CE define perfectamente los Estatutos de Autonomía al establecer que “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”.

A tenor de lo anterior, básicamente son tres los elementos o características principales:

- a) Son Leyes Orgánicas, si bien concurren circunstancias excepcionales que las diferencian de las demás leyes orgánicas:
 - el procedimiento de elaboración es diferente puesto que, por ejemplo, la iniciativa corresponde a órganos territoriales.

- se establecen una serie de garantías especiales para su modificación y derogación, como por ejemplo, la necesidad de su sometimiento a referéndum popular (arts. 147 y 152 CE)

- a través de los Estatutos se logra la ordenación institucional de las CCAA, pues se organizan poderes y se distribuyen competencias; junto con la Constitución se incluyen en el denominado bloque de constitucionalidad.

- b) Son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, de forma que todas las normas y actos de esa Comunidad estarán subordinadas al Estatuto, o de lo contrario serán inconstitucionales.
- c) Forman parte del ordenamiento jurídico español; tienen por tanto, un doble carácter, al ser, no solo la norma fundamental del ordenamiento jurídico autonómico, sino también formar parte del ordenamiento jurídico estatal. Es decir, no existen dos ordenamientos jurídicos aislados, el estatal y el de las Comunidades Autónomas, sino un único ordenamiento. Por ello, 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, siendo el Estatuto de Autonomía la norma que, por excelencia, los relaciona

3.2 Contenido de los Estatutos.

Como señalamos anteriormente, los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas, pero de carácter especial o reforzado porque regulan materias excluidas del ámbito propio de las leyes orgánicas y de las leyes ordinarias, pero también debemos destacar una limitación a la que están sujetos: no pueden regular materias diferentes de aquéllas que tienen reservadas.

Por lo que respecta a su contenido, el artículo 147.2 CE establece que los EA 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.

Por lo tanto, además de ese contenido mínimo, podría hablarse de un contenido “potestativo”, referido a la posibilidad de asumir, en mayor o menor medida, las competencias de los artículos 148 y 149 tal y como se ha señalado anteriormente.

No obstante lo anterior, hay unos límites que deben respetarse en la atribución de competencias, puesto que las denominadas CCAA de primer grado pueden asumir

desde un principio las competencias del art. 148 y aquellas del 149 que no se atribuya el Estado, mientras que las denominadas CCAA de segundo grado solo pueden asumir, en principio, las competencias del artículo 148, si bien podrán optar a las del 149, una vez hayan transcurrido cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, como vimos anteriormente.

Asimismo, otro límite al contenido de los EA lo encontramos en materia organizativa puesto que el art. 152, ya mencionado, determina la organización básica que establecerán los Estatutos, compuesta por la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno, el Presidente de la Comunidad y el Tribunal Superior de Justicia.

3.3 Procedimiento de elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos.

Debemos distinguir dos posibilidades, según la forma de acceso a la autonomía:

a. Procedimiento establecido para las CCAA que accedieron a la autonomía por el sistema especial del art. 151.1 CE: en este caso, el procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos se contiene en el art. 151.2 CE, según el cual:

1. El Gobierno convoca 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. 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. 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. 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. 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.

No obstante lo anterior, el art. 151.3 determina que en los casos de los párrafos 4 y 5 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.

b. *Procedimiento establecido para las CCAA que accedieron a la autonomía por el sistema general del art. 143 CE:* en este caso, es el art. 146 CE el que regula el procedimiento, al establecer que 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.

Por último, en relación con la reforma de los Estatutos, destacamos el artículo 147.3 CE, que se remite al procedimiento establecido en los mismos y establece que, en todo caso, la reforma deberá ser aprobada por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

4. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA SEGURIDAD NUCLEAR Y PROTECCIÓN RADIOLÓGICA.

4.1. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Estado español se caracteriza por un poder político fuertemente descentralizado, adoptando la forma de Estado Autonómico.

Una vez reconocido y garantizado el derecho a la autonomía, es necesario dotar a los territorios que accedan a la misma de unas competencias que le den contenido. Por ello, la Constitución establece una distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en los artículos 148 y 149, si bien de forma algo confusa, puesto que no encontramos un precepto con las competencias del Estado y otro distinto con las de las CCAA, sino dos preceptos en donde podemos encontrar competencias exclusivas del Estado, exclusivas de las CCAA, competencias compartidas, e incluso competencias delegadas por el Estado a las CCAA.

a) *Competencias exclusivas de la CCAA:* son las que se contienen en la lista que establece el art. 148 CE, si bien hay que precisar que su asunción no es obligatoria para las CCAA, y que deben ser asumidas por los propios Estatutos de Autonomía para considerarse competencias exclusivas de las CCAA. Este art.148.1 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 fenómeno de 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 Comunidad Autónoma.
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.

El apartado 2 del mencionado artículo determina 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; por tanto, el artículo 148 no

es el límite competencia máximo de las CCAA, sino que pueden asumir determinadas competencias de las establecidas en el art.149.

b) Exclusivas del Estado: el art. 149 CE comienza señalando que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias (...)” lo que no es correcto puesto que cabe la posibilidad de que las CCAA asuman alguna de esas competencias. Se puede hablar de competencia exclusiva del Estado, por ejemplo, en los siguientes supuestos:

- Se atribuye una materia en bloque al Estado, sin diferenciar entre las distintas facultades que éste puede asumir (ej: nacionalidad)
- No se atribuye la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma (ej. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CCAA; los comunitarios podrán entonces ser competencia de la CCAA respectiva).

Concretamente la lista de competencias que establece el artículo 149.1 CE es la siguiente:

1. 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. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia.
6. 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. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. 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. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases de 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. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. 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. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23. 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. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25. Bases de régimen minero y energético.
26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27. 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. 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. 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. 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. Estadística para fines estatales.

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

c) *Compartidas o concurrentes*: del art. 149 extraemos, como acabamos de ver, competencias en las que:

- la legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las CCAA (ej: dictar las bases del régimen local).
- el Estado tiene competencia para legislar en determinadas materias, pero se otorga a las CCAA la competencia para legislar en cuanto afecte a sus singularidades (ej: legislación mercantil, procesal...)
- materias en que el Estado tiene competencia para dictar la legislación básica y las CCAA asumen el desarrollo legislativo y la ejecución (ej: legislación básica sobre protección del medio ambiente).

d) *Competencias delegadas*: efectivamente pueden encontrarse competencias delegadas por el Estado a las CCAA a través de los siguientes instrumentos:

- las leyes marco del art. 150.1 CE, según el cual, 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 la 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.
- las leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 CE, que determina que 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.

Finalmente, tras esta distribución de competencias, debe destacarse la importancia del artículo 149.3 CE, que dispone que “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.”

Es decir, que todo lo que no se haya atribuido al Estado en la Constitución, puede ser asumido por las CCAA a través de sus Estatutos, si bien las competencias que no se asuman por las CCAA corresponderán al Estado. Además, en caso de conflicto, la regla general es la prevalencia de las normas estatales, salvo que se trate de materias de competencia exclusiva de las CCAA, en cuyo caso prevalecerá su normativa. Por último, se establece la supletoriedad del derecho estatal, que servirá, por tanto, para suplir las lagunas que puedan existir en el derecho autonómico.

4.2. Especial referencia a la seguridad nuclear y protección radiológica.

La Constitución española no menciona la energía nuclear en el régimen de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello supone que el reparto competencial en esta materia no deriva de un solo título competencial, sino que se fundamentará en todos aquéllos que estén relacionados con las actividades que empleen radiaciones ionizantes: energía, industria, sanidad, medio ambiente, seguridad e higiene en el trabajo o seguridad pública.

La doctrina del Tribunal Constitucional destaca la peligrosidad de la energía nuclear y considera la seguridad nuclear como una materia supraautonómica que ampara la competencia estatal sobre las instalaciones nucleares (STC 133/1990, STC 14/2004).

En materia del título de “energía” la Constitución otorga al Estado las siguientes competencias en el artículo 149:

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias

25.^a Bases de régimen minero y energético

22.^a (...) la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

La consecuencia para el ámbito nuclear es que el Estado tiene competencia para regular las actividades nucleares destinadas a la producción de energía eléctrica. El Estado ha utilizado esta competencia de “régimen energético” para amparar la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.

Por lo dicho, la capacidad de las CCAA para intervenir en el sector nuclear es escasa. Si bien las CCAA vienen ejerciendo competencias sobre determinados aspectos relacionados con el uso de energía nuclear y radiaciones ionizantes, como las

autorizaciones de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría. Así, en materia de seguridad nuclear y protección radiológica se ha realizado a todas las Comunidades y Ciudades Autónomas salvo Castilla La-Mancha y Andalucía, el **traspaso de funciones y servicios en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría** (por ejemplo: hospitales, industrias que utilizan fuentes radiactivas, laboratorios, etc.), sobre la base de las previsiones constitucionales, estatutarias y legales.

Los traspasos de funciones y servicios constituyen el instrumento por el que cada Comunidad Autónoma con competencias estatutarias en una determinada materia **asume las funciones que integran dicha competencia y los medios materiales personales y económicos** que la Administración General del Estado venía destinando para el desarrollo de aquellas funciones. Se articulan a través de los **reales decretos de traspasos**, que tienen su cobertura en los Estatutos de Autonomía y en la Constitución Española.

En este sentido, los **Estatutos de Autonomía** contienen las **competencias** asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las **bases para el traspaso** de los servicios correspondientes a las mismas, regulando los principios que deben presidir el traspaso de funciones y servicios, previendo la creación de las **Comisiones Mixtas de Transferencias** entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. Éstas últimas se encargan de delimitar las funciones que forman parte de las competencias autonómicas, la determinación de los servicios estatales y acordar los Acuerdos de traspaso de funciones y servicios (con los términos y condiciones), todo lo cual se eleva al consejo de ministros para aprobación mediante real Decreto.

En el caso concreto de las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría esto supone que se traspasan a las Comunidades Autónomas afectadas las funciones y servicios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico reguladas por las Leyes 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear y la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y demás disposiciones que las desarrollan relativas a instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría, esto es, las funciones ejecutivas que se regulan en el resto de la normativa nuclear.

Los citados reales decretos fundamentan el traspaso en las normas constitucionales y estatutarias. En concreto, en el **artículo 149.1 de la Constitución, en sus apartados 13.ª, 22.ª y 25.ª**, que establecen que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, y sobre las bases del régimen minero y energético. A su vez, los Estatutos recogen las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma, refiriéndose en unos casos a la competencia compartida en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría y en otros a la competencia exclusiva en materia de industria, energía y minas, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y

energía nuclear. Por último, las normas autonómicas correspondientes regulan la forma y condiciones a las que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad respectiva.

Puesto que son competencias del Ministerio que se traspasan, esto es, competencias estatales que asumen las CCAA como propias, se trata de funciones correspondientes a las autorizaciones (por ejemplo autorización de funcionamiento, de modificación, de cambio de titularidad, renovación, clausura, revocación) y de la competencia para instruir procedimientos sancionadores.

En consonancia con lo anterior, en lo que a procedimientos sancionadores se refiere, la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, reconoce el reparto competencial. Así, en su artículo 91, “procedimiento y competencias”, dentro del Capítulo XIV, “De las infracciones y sanciones en materia nuclear”, que regula el procedimiento sancionador, su fundamento, procedimiento y órganos competentes en la Administración General del Estado, establece:

“7. En el ámbito de las Comunidades Autónomas se estará a lo previsto en su propia normativa”.

No se debe confundir el traspaso de funciones y servicios a las CCAA de conformidad con el reparto de competencias derivado de la Constitución y los Estatutos con los acuerdos de encomienda de funciones del CSN con las CCAA. Según el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *“la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”.* Además, *“la encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio”.*

Por tanto, se trata de funciones propias del CSN que se encomiendan, pero no funciones de la AGE, como por ejemplo, y dependiendo de cada acuerdo concreto, el régimen de inspección de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría y de aparatos de radiodiagnóstico, la inspección de los transportes de sustancias nucleares o materiales radiactivos y de los Servicios y UTPRs o la participación en los programas de vigilancia radiológica ambiental que el CSN articule. Existen acuerdos de encomienda con 9 CCAA: Cataluña, País Vasco, Navarra, Asturias, Galicia, Valencia, Canarias, Baleares y Murcia.

A título informativo, los reales decretos de traspasos son los siguientes:

Real Decreto 756/1987, de 5 de junio, (Cataluña), Real Decreto 1549/1994, de 8 de julio, (País Vasco); Real Decreto 936/1995, de 9 de junio, (Madrid); Real Decreto 111/1995, de 27 de enero, (Baleares); Real Decreto 367/1995, de 10 de marzo, (Murcia); Real Decreto 637/1995, de 21 de abril, (Extremadura); Real Decreto 835/1995, de 30 de mayo, (Asturias); Real Decreto 90/1996, de 26 de enero, (Galicia); Real Decreto 335/1996, de 23 de febrero, (Melilla); Real Decreto 1904/1996, de 2 de agosto, (Cantabria); Real Decreto 2466/1996, de 2 de diciembre, (Canarias); Real Decreto 2501/1996, de 5 de diciembre, (Ceuta); Real Decreto 2080/1999, de 30 de diciembre, (Castilla y León); Real Decreto

815/1999, de 14 de mayo, (Navarra); Real Decreto 848/1999, de 21 de mayo, (Comunidad Valenciana); Real Decreto 1844/2000, de 10 de noviembre, (La Rioja); Real Decreto 252/2010, de 5 de marzo, (Aragón).

5. BIBLIOGRAFÍA.

- Morales Plaza, Antonio (2009). *La regulación nuclear globalizada*. Ed. la Ley.
- Cobo Olvera, Tomás y Cobo Peralta Tomás A (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Ed. Sepín.
- Berberoff Ayuda, Dimitry Teodoro (2020). *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)*. Ed. Lefebvre.