



Reformas Estatutarias y Organización Institucional

Dirección

Francisco Balaguer Callejón

Coordinadores

Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

Jóse Antonio Montilla Martos



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**REFORMAS ESTATUTARIAS Y
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL**

REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Dirección

Francisco Balaguer Callejón

Coordinación

Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2010

Reformas estatutarias y organización institucional / director, Francisco Balaguer Callejón ; coordinadores, Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos . – Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010
763 p. ; 24 cm. – (Estudios)

ISBN 978-84-8333-469-0

1. Organización administrativa 2. Administración autonómica 3. Institución pública 4. Relación Estado-entidades territoriales I. Instituto Andaluz de Administración Pública II. Balaguer Callejón, Francisco, dir.

35.07 (460)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL PROPIETARIO DEL COPYRIGHT

TÍTULO: REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

DIRECCIÓN: Francisco Balaguer Callejón

COORDINACIÓN: Luis Ortega Álvarez
Gregorio Cámara Villar
José Antonio Montilla Martos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública
Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.
Impresión: Escandón Impresores
ISBN: 978-84-8333-469-0
Depósito Legal: SE-2840-2010

AVISO. – Los textos que se incluyen en esta compilación tienen una finalidad documental e instrumental, no haciéndose cargo el Instituto Andaluz de Administración Pública responsable de su contenido, debiendo acudir a los boletines y diarios oficiales para verificar su validez jurídica

Presentación

La obra que hoy presentamos reúne unas características poco habituales en los trabajos científicos que se han publicado hasta ahora acerca de las últimas reformas estatutarias. En primer lugar hay que destacar la amplitud del equipo de investigación que la ha culminado, que integra a profesores y profesoras de varias universidades de tres Comunidades Autónomas: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Es también reseñable la ambición, la investigación, no sólo en esta última entrega, sino en su conjunto: se trata de tres libros muy voluminosos, en los que se aborda un gran número de estudios doctrinales y que analizan todas las vertientes relevantes del proceso de reformas estatutarias, desde la distribución de competencias a los derechos estatutarios, pasando por la organización institucional, objeto de esta última obra.

Otros aspectos merecen ser destacados, como el hecho de que el equipo de investigación esté integrado por especialistas en Derecho Constitucional y en Derecho Administrativo, aportando una visión interdisciplinar de la temática y reconociendo así la labor conjunta de construcción doctrinal del Estado autonómico que se ha hecho desde las dos disciplinas hermanas que integran nuestro Derecho Público. Algunos de los investigadores que han participado en el proyecto han realizado previamente dictámenes e informes de gran relevancia en materia autonómica, especialmente durante el proceso de reformas estatutarias. Alguno de ellos ha sido propuesto recientemente por su Comunidad Autónoma (Castilla-La Mancha) para la pendiente renovación del Tribunal Constitucional que se ha de realizar con el nuevo modelo incorporado a la LOTC a través de la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

Desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía es un motivo de satisfacción haber contribuido a hacer realidad este proyecto a través del Instituto Andaluz de Administración Pública. Somos conscientes de la importancia que tiene para el futuro de nuestra Comunidad que la reflexión sobre el Estado Autonómico se realice también de manera solvente desde Andalucía. Nuestro orden de preocupaciones –plenamente compartido con otras Comunidades como Castilla-La Mancha o Extremadura– siempre ha estado orientado a la profundización en la vertiente social de la autonomía y a la promoción de los valores y principios que han inspirado la formulación del Estatuto de Andalucía de 2007: la promoción de la igualdad, la integración de las personas inmigrantes o la atención al desarrollo sostenible, por poner algunos de los ejemplos más destacados.

Estos principios y valores se tendrán que realizar a través de la organización institucional de cada Comunidad Autónoma. De ahí que, tras el estudio de las competencias y los derechos, resulte procedente abordar –como se hace en esta obra– el de las instituciones. Esperamos que este nuevo libro tenga la misma aceptación que han tenido los anteriores y contribuya también en similar medida al desarrollo de nuestro Estado Autonómico.

María Pérez Porras
Directora del Instituto Andaluz de Administración Pública

Prólogo

La investigación que publicamos en esta obra completa una trilogía sobre las reformas estatutarias que incluye trabajos de profesores y profesoras de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha. La investigación se propone completar el análisis previamente realizado a través de las obras colectivas “Reformas estatutarias y distribución de competencias” (IAAP, 2007) y “Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos” (IAAP, 2008).

Estos dos libros han sido pioneros en el análisis exhaustivo de las reformas estatutarias en relación con los ámbitos materiales previamente definidos (competencias y derechos) y han tenido una gran aceptación en nuestra comunidad jurídica. Es preciso constatar, sin embargo, que las temáticas relativas a distribución competencial y declaraciones de derechos han sido objeto de un tratamiento relativamente intenso en la doctrina, mientras que la nueva organización institucional surgida de las últimas reformas estatutarias ha permanecido –salvo excepciones puntuales– en una zona de sombra de la que merece ser rescatada.

En efecto, la estructura institucional de las seis Comunidades Autónomas en las que se han aprobado nuevos Estatutos o se han reformado los anteriores (Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares, Comunidad Valenciana) ha experimentado cambios importantes que deben ser analizados. No sólo se ha consolidado la estructura institucional previa, parcialmente desarrollada fuera del marco estatutario, sino que se han creado nuevas instituciones y se han establecido órganos y procedimientos específicos de relación con el Estado y con otros entes. La investigación que ahora publicamos tiene como objeto contribuir a la construcción dogmática del nuevo marco institucional que surge de las últimas reformas estatutarias y facilitar la aplicación de los correspondientes preceptos en el desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía.

La investigación ha seguido pautas similares a las anteriores, distribuyéndose el trabajo en tres fases:

1. En primer lugar, se ha tenido en cuenta la configuración previa de la organización institucional en los Estatutos de Autonomía, intentando ofrecer una imagen de la inicial percepción del entramado institucional en los primeros Estatutos.
2. En segundo lugar se ha analizado el desarrollo que se ha producido en cada Comunidad Autónoma en relación con el órgano o institución objeto de análisis, incluyendo eventuales reformas estatutarias previas. Se ha valorado especialmente la jurisprudencia constitucional aplicable.
3. En tercer lugar se han valorado los cambios que se han introducido en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos que han sido objeto de reforma.
4. Se ha tenido también en cuenta, en su caso, la normativa estatal o autonómica posterior a las reformas.
5. Por último se han incluido unas conclusiones en las que se ha prestado especial atención a la entidad de los cambios en relación con la estructura institucional autonómica.

La investigación que ahora publicamos completa un trabajo muy intenso de análisis y valoración de las reformas estatutarias, con un total de 129 estudios científicos realizados por especialistas que ocupan varios miles de páginas. Se trata de una obra sin precedentes en relación con nuestro Estado Autonómico cuya finalidad ha sido la de contribuir a la construcción dogmática del nuevo marco institucional que surge de las últimas reformas estatutarias y facilitar la aplicación de los correspondientes preceptos en el desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía.

No podemos dejar de destacar que esta obra ingente no habría sido posible sin la contribución del Instituto Andaluz de Administración Pública que ha sabido comprender la importancia que tienen las investigaciones orientadas al desarrollo del Estado Autonómico tras la reciente fase de reformas estatutarias. Quede constancia de nuestro agradecimiento, en primer lugar a su Directora, María Pérez Porras, que ha apoyado el proyecto con gran interés desde el principio, así como a la Directora de Publicaciones del Instituto María Ángeles López Pardo, sin cuya dedicación no habría sido posible ponerlo en marcha y a su Secretaria General, Julia Serrano Checa, que siempre ha manifestado una gran sensibilidad para el trabajo que venimos desarrollando con el Instituto. Quisiéramos agradecer también a la Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, Carmen Martínez Aguayo, su compromiso constante con la investigación científica en el ámbito jurídico en nuestra Comunidad.

Francisco Balaguer Callejón

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
---------------------------	----

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

§ 1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ESTADO AUTONÓMICO Francisco Balaguer Callejón	19
§ 2. REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Francisco Balaguer Callejón	33
§ 3. DE CÓMO SE DEFINEN LAS CCAA. IDENTIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES Y DERECHO AL AUTOGOBIERNO José María Porras Ramírez	47
§ 4. CAPITALIDAD Y SEDES Antonio Javier Trujillo Pérez	61
§ 5. SÍMBOLOS DE LA COMUNIDAD Tomás Requena López	85
§ 6. EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Enrique Guillén López	93
§ 7. PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD Gregorio Cámara Villar	119
§ 8. EL PARLAMENTO. ESTRUCTURA José Ángel Camisón Yagüe	147
§ 9. EL PARLAMENTO. EL CONTROL ORDINARIO Adoración Galera Victoria	173
§ 10. EL PARLAMENTO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Adoración Galera Victoria	185

§ 11. EL PARLAMENTO. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA	
Susana Ruiz Tarrías	207
§ 12. EL PARLAMENTO. RELACIONES CON EL GOBIERNO. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y MOCIÓN DE CENSURA	
Agustín Ruiz Robledo	233
§ 13. LA FACULTAD DE DISOLUCIÓN DEL PRESIDENTE	
María Dolores Cabello Fernández	249
§ 14. EL RÉGIMEN ELECTORAL	
Miguel Azpitarte Sánchez	261
§ 15. EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD	
Adoración Galera Victoria	275
§ 16. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Luis Ortega	301
§ 17. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	
José María Porras Ramírez	323
§ 18. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA	
Gregorio Cámara Villar	335
§ 19. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y ÓRGANOS SIMILARES	
Adoración Galera Victoria	347
§ 20. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	
Concepción Pérez Villalobos	359
§ 21. LOS DEFENSORES DEL PUEBLO	
José Sánchez López	379
§ 22. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
María Luisa Balaguer	399
§ 23. LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EXTERNA	
Susana Ruiz Tarrías	415
§ 24. LAS AGENCIAS TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Juan López Martínez	
Antonio María López Molino	451
§ 25. OTRAS INSTITUCIONES	
María Dolores Martínez Cuevas	485

ÓRGANOS DE RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

§ 26. RELACIONES MULTILATERALES Y BILATERALES

José Antonio Montilla Martos 505

§ 27. COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN CON EL ESTADO

Miguel Azpitarte Sánchez 517

§ 28. COMISIONES MIXTAS DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FISCALES

Miguel Ángel Recuerda Girela 531

§ 29. LAS COMISIONES MIXTAS DE TRANSFERENCIAS

Leonardo Sánchez-Mesa Martínez 541

§ 30. DELEGACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Baldomero Oliver León 559

§ 31. CONSEJOS LOCALES

María del Mar Navas Sánchez 571

§ 32. OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES DE RELACIÓN EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Francisco Javier Durán Ruiz 585

PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS E INSTITUCIONES

§ 33. PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

José Antonio Montilla Martos 605

§ 34. PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS ESTATALES

Juan Francisco Sánchez Barrilao 623

§ 35. PARTICIPACIÓN EN DECISIONES DEL ESTADO

José Antonio Montilla Martos 675

§ 36. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Juana Morcillo Moreno 687

§ 37. PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Jesús Punzón Moraleda
Francisco Sánchez Rodríguez 707

§ 38. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Cristina Elías Méndez 735

§ 39. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Francisco Balaguer Callejón 751

ABREVIATURAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA:

EA	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EAr.	Estatuto de Autonomía de Aragón.
EAst.	Estatuto de Autonomía de Asturias.
EB	Estatuto de Autonomía de Baleares.
EC	Estatuto de Autonomía de Cataluña.
ECan.	Estatuto de Autonomía de Canarias.
ECant.	Estatuto de Autonomía de Cantabria.
ECM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
ECL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
ECe.	Estatuto de Autonomía de Ceuta.
EE	Estatuto de Autonomía de Extremadura.
EG	Estatuto de Autonomía de Galicia.
EM	Estatuto de Autonomía de Madrid.
EMel.	Estatuto de Autonomía de Melilla.
EMur.	Estatuto de Autonomía de Murcia.
EPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco.
ER	Estatuto de Autonomía de La Rioja.
EV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
EN	Estatuto de Autonomía de Navarra.
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

§ 1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ESTADO AUTONÓMICO

Francisco Balaguer Callejón

Sumario

1. Introducción.
2. Constitución y estructura institucional autonómica.
3. La puesta en marcha de la organización institucional autonómica.
4. La consolidación de una estructura institucional propia.
5. Conclusiones.

1. Introducción.

Son muchas las perspectivas desde las que se puede analizar la estructura institucional de las CCAA en relación con un Estado autonómico que –si bien no estaba previsto en la Constitución– se ha desarrollado a partir de las previsiones constitucionales. En este estudio introductorio se intentarán abordar algunas de las cuestiones que han tenido mayor relevancia en el proceso de implantación y consolidación de una estructura institucional propia en las diversas CCAA, con carácter previo a las últimas reformas estatutarias (que serán objeto de análisis específico en el siguiente estudio cuyo título se corresponde con el del libro: “Reformas estatutarias y organización institucional”).

En la medida en que cada una de las temáticas que aquí se abordan va a ser objeto de un detallado comentario en los distintos apartados de esta obra, se entenderá que no se proporcione una información pormenorizada sobre cada una de ellas. Más bien se pretende aportar una visión general, desde una interpretación propia de las claves que permiten explicar la evolución de la estructura institucional autonómica desde los primeros Estatutos hasta las últimas reformas.

Esa evolución había prefigurado, en gran medida, las pretensiones y el alcance posible de las últimas reformas estatutarias, sin cerrarlas totalmente. La idea era establecer una organización institucional más completa y congruente con el nivel de desarrollo del poder público autonómico. También, definir un marco de relaciones con otras instituciones y agentes que permitiera situar a las CCAA en su contexto estatal y europeo. Algo que no pudo ser en un primer momento por diversos motivos, que se intentarán explicar en los siguientes epígrafes.

2. Constitución y estructura institucional autonómica.

La ausencia de un modelo territorial en la Constitución ha aportado algunas ventajas en el tránsito hacia el Estado Autonómico, como una mayor flexibilidad y una evolución progresiva y gradual sin transformaciones bruscas. Pero, al mismo tiempo, la llamada “desconstitucionalización” de la estructura territorial ha generado muchos problemas en diversos ámbitos, entre ellos en la propia configuración de las instituciones estatales y autonómicas.

El principio dispositivo en el que se ha basado la construcción del Estado autonómico ha impregnado todas y cada una de las vertientes en las que se ha desplegado esta fórmula. Los sujetos que podían ejercer el derecho a la autonomía (nacionalidades y regiones) tuvieron la posibilidad de decidir prácticamente todo lo posible: desde la vía de acceso a la autonomía (plena o diferida) hasta el número y la calidad de las competencias asumidas, pasando por la configuración institucional que consideraran oportuna (con los límites genéricos del artículo 152 para las CCAA que hubieran seguido la vía de acceso del artículo 151).

Además de la indefinición del propio número de CCAA (han terminado siendo 17, pero podían haber sido 19 o 15) cada Estatuto ha podido asumir las competencias que ha querido y con el

nivel que le ha parecido más adecuado dentro de los límites establecidos por la Constitución. Durante bastantes años (hasta que se puso en marcha la ampliación competencial de las CCAA de autonomía diferida, dando lugar a una cierta homogeneidad) el Estado no tenía las mismas competencias en todo el territorio nacional. Esa situación se solventó en gran medida a partir de 1992, pero no ha terminado de resolverse totalmente hasta ahora y afecta también a la propia organización institucional autonómica, que es expresión de la competencia para organizar sus instituciones de autogobierno.

La desigualdad competencial afecta a los procesos de adopción de decisiones de carácter multilateral cuando las competencias son diferentes en las distintas CCAA y obstaculiza la coordinación necesaria para la aplicación del Derecho europeo. Incide, por tanto, en la proyección que la organización institucional interna tiene sobre el contexto estatal y europeo en el que las competencias autonómicas se ejercitan.

Lo mismo cabe decir de la reforma del Senado. El Senado debería ser una institución en la que la Comunidad Autónoma vertebrara la vertiente externa de su orden institucional propio, en cuanto Cámara de representación territorial. Al no estar configurado realmente como una Cámara que represente a las CCAA, se dificulta la ordenación multilateral y la articulación de las políticas estatales y autonómicas, especialmente necesaria en el contexto del proceso de integración europea.

El principio dispositivo ha generado también desarrollos problemáticos de las instituciones autonómicas: algunas se incorporaron inicialmente a los Estatutos y otras se han establecido fuera del marco estatutario; también existen diferencias relevantes entre instituciones que cumplen funciones similares y que no tienen un sentido claro. Es perceptible igualmente una articulación complicada entre instituciones estatales y autonómicas de la misma naturaleza. A lo anterior hay que unir una diferenciación arbitraria entre los límites constitucionales de la ordenación institucional autonómica en función de la vía de acceso a la autonomía, entre otras cuestiones.

Algunos de estos problemas se han intentado solucionar –y algunos se han solucionado– mediante las últimas reformas estatutarias. No obstante hay aspectos en los que sería necesaria la reforma de algún precepto constitucional con incidencia en estos ámbitos. Es el caso de la eliminación de referencias a órganos estatal cuyas funciones pueden ser asumidas por órganos autonómicos o a la supresión de la diversidad de límites constitucionales a la ordenación institucional de las CCAA en función de la diferente vía de acceso que en su momento se siguió para acceder a la autonomía.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, hay que tener en cuenta que la inicial configuración institucional de las CCAA partió de unos mínimos en la mayor parte de ellas que se fue completando progresivamente hasta asumir una estructura similar a de la organización institucional estatal. Los Consejos Consultivos autonómicos, los Tribunales de Cuentas, por mencionar dos ejemplos significativos, no estaban previstos inicialmente en muchas CCAA, que confiaban la gestión de esas funciones a los correspondientes órganos estatales (Consejo de Estado o Tri-

bunal de Cuentas)¹. Respecto de algunos de estos órganos se plantearon conflictos acerca de la intervención de los correspondientes órganos autonómicos que fueron resueltos en su favor por el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la diversidad de límites constitucionales a la ordenación institucional de las CCAA, el problema se plantea con el artículo 152.1 CE que básicamente define una organización institucional obligada para las CCAA que siguieron la vía del artículo 151 CE. Esa estructura institucional debe vertebrarse en torno a: 1. Un Parlamento autonómico, elegido por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. 2. Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por el Parlamento de entre sus miembros, que dirige el Consejo de Gobierno y ostenta la suprema representación de la CA y la ordinaria del Estado en la CA, siendo el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno políticamente responsables ante el Parlamento. 3. Un Tribunal Superior de Justicia que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmine la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Este precepto carece ya de sentido por lo que se refiere a la distinción entre diversos tipos de CCAA ya que todas ellas han acomodado su estructura institucional a los requerimientos de este artículo, cualquiera que haya sido la vía seguida para constituirse como Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta cabe decir de la interpretación que ha seguido el TC en relación con la diversidad de regímenes aplicables, en el marco de la Constitución, a la organización institucional estatal y a la autonómica. Desde la STC 179/1989, de 2 de noviembre, el tribunal ha entendido que las reglas establecidas para los órganos estatales no vinculaban a las CCAA a la hora de establecer su propia organización institucional. De acuerdo con el FJ6 de esa sentencia, “ha de recordarse que la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma [artículo 147.1 y 2 c) CE]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales –como, por ejemplo, las contenidas en el artículo 152 CE–, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades

¹ Desde el punto de vista del texto constitucional, las modificaciones en este ámbito sólo afectarían al artículo 153 en el que se menciona específicamente en su apartado d) la intervención del Tribunal de Cuentas para el control de la actividad económica y presupuestaria de los órganos de las CCAA. No ocurre lo mismo con el apartado c) en el que se menciona el control del Consejo de Estado, porque en ese caso hace referencia al ejercicio de las funciones delegadas ex artículo 150.2, lo que es perfectamente congruente con el carácter de competencias estatales en que se enmarcan esas funciones delegadas, legitimando así el control por parte del Estado, que está previsto, además, en el propio artículo 150.2.

Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el artículo 79.2 CE”.

Esta desvinculación de la estructura institucional autonómica respecto de la establecida en la Constitución para los órganos estatales ha hecho posible una diversidad en la organización institucional autonómica que sólo aparece limitada por los principios constitucionales aplicables y la formulación expresa del artículo 152.1 CE. En realidad, cada Comunidad Autónoma tiene un espacio constitucional propio, dentro del marco constitucional, por lo que no debe considerarse como algo negativo la existencia de una diversidad institucional adaptada a las características históricas y culturales de cada territorio, siempre que exista un mínimo de homogeneidad que permita el funcionamiento correcto del Estado Autonómico.

3. La puesta en marcha de la organización institucional autonómica.

Los primeros Estatutos de Autonomía no incorporaron una organización institucional completa comparable a la que se ha desarrollado posteriormente con la evolución del Estado Autonómico. Se puede decir que varios motivos concurrieron para dar lugar a ese resultado. En primer lugar la propia dinámica de un nuevo sistema autonómico que se pone en marcha sin que estén muy claros los perfiles concretos de cada una de sus vertientes. En segundo lugar, el entendimiento de la autonomía como un Derecho, más que como un principio constitucional, que dio lugar a que se interpretara que las CCAA podían optar en todos los ámbitos por definir su propio modelo competencial e institucional sin límites claros.

Por lo que se refiere al primer aspecto, hay que tener en cuenta que la falta de una cultura autonómica (que se ha desarrollado progresivamente en nuestro país, aunque no esté todavía suficientemente consolidada) generó una desconfianza hacia las CCAA que dificultó su desvinculación competencial e institucional del Estado. En cuanto a las competencias, no podemos olvidar la interpretación inicial de la cláusula de supletoriedad por el TC desde la sentencia 5/1981, que lesionaba claramente las competencias de las CCAA estableciendo una especie de tutela del ordenamiento estatal sobre el autonómico.

Por su parte, la organización institucional de las CCAA, se resintió de la persistencia de una mentalidad fuertemente centralista en los primeros años de implantación del Estado autonómico que se manifestó en la desconfianza hacia la capacidad de los órganos autonómicos para mantener el nivel de garantías de los correspondientes órganos estatales. Paradigmático fue, en ese sentido, el caso del Consejo de Estado ante la implantación de los Consejos Consultivos Autonómicos hasta la STC 204/1992.

Desde el lado de las CCAA, la desconstitucionalización de la estructura territorial y la configuración de la autonomía como un derecho contribuyeron también a limitar el desarrollo inicial de la organización institucional autonómica. Si el diseño constitucional de la estructura territorial se hubiera establecido directamente en la Constitución, las CCAA habrían tenido que asumir, desde el principio, su condición de poder público, en el que la vertiente de responsabilidad habría sido determinante.

Sin embargo, la configuración de la autonomía como un derecho y su conexión con un proceso abierto determinó que esa vertiente quedara en un segundo plano en algunas CCAA.

Al igual que ocurrió en el ámbito normativo debido a la interpretación inicial de la regla de supletoriedad², en el ámbito institucional se produjo el mismo fenómeno. La interpretación inicial de la regla de supletoriedad dio lugar a que las CCAA no vieran siempre necesario ejercer sus competencias para regular determinadas materias de su competencia, porque el Estado podía suplir con sus normas las lagunas de los ordenamientos autonómicos. Lo mismo ocurrió en relación con la organización institucional, ya que había órganos estatales (Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado) que podían suplir la inexistencia de los órganos autonómicos correspondientes. Si a ello unimos las reticencias que se manifestaban desde el propio Estado para que las CCAA impulsaran esa organización institucional propia, podemos entender que tardara en desarrollarse de modo pleno.

La desconfianza frente a la nueva organización autonómica también se manifestó en la regulación de sus principales instituciones. Por lo que se refiere al Parlamento, podemos destacar la inicial ausencia generalizada de reconocimiento al Presidente de la Comunidad del Derecho de disolución, con la finalidad de evitar la reiteración de procesos electorales. Esta facultad se ha ido incorporando progresivamente al ámbito autonómico mediante normas de rango legal y también a través de reformas estatutarias.

También en la misma lógica cabe situar a la investidura automática del Presidente de la Comunidad, prevista en algunos Estatutos, basada en una clara confusión entre estabilidad política e estabilidad gubernamental. La constatación de que un gobierno minoritario podía generar una fuerte inestabilidad política en la Comunidad Autónoma ha terminado por hacer desaparecer esta figura en casi todos los Estatutos que la habían previsto sustituyéndose por la disolución automática del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones para el caso de que ningún candidato obtenga su confianza en el plazo establecido.

Otras manifestaciones de desconfianza se han podido observar en la ausencia inicial, de forma generalizada, de mecanismos normativos tales como los Decretos Legislativos y los Decretos-Leyes autonómicos. Los primeros se incorporaron también a casi todas las CCAA. Sin embargo, los segundos han tenido que esperar hasta las últimas reformas estatutarias.

4. La consolidación de una estructura institucional propia.

Se puede decir que la existencia de limitaciones de diverso tipo a la organización institucional autonómica fue una constante hasta los años noventa del pasado siglo. En ese período se produjeron varias circunstancias concurrentes que determinarían un cambio significativo en la

² Que provocó una cierta desatención de sus obligaciones normativas en algunas CCAA, como se puso de relieve con la legislación urbanística con motivo de la STC 61/1997.

actitud de las CCAA y un avance importante en la configuración de una cultura autonómica más adecuada a las características de nuestro Estado Autonómico.

El primer elemento importante fue la ampliación de las competencias de las CCAA que no habían seguido la vía del artículo 151 CE y que, por medio de la LO 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y los posteriores procesos de reforma estatutaria asumieron básicamente las mismas competencias que las otras CCAA. Se percibió ya, desde ese momento, que el Estado Autonómico entraba en una vía de consolidación³ en la que resultaría necesario extraer todas las consecuencias de un modelo de Estado diferenciado del Estado regional clásico y basado en la igualdad de *status* entre todas las CCAA.

Un segundo elemento fue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la época que dio un impulso decisivo al Estado Autonómico y al desarrollo de una cultura autonómica dentro del marco constitucional. Por un lado, tuvieron un papel fundamental las SSTC 118/1996 y 61/1997 que establecieron una nueva comprensión de la regla de supletoriedad, marcando límites de validez al Derecho estatal y configurando un modelo claramente federal de Estado desde el punto de vista de las relaciones entre ordenamientos.

Por otro lado, un conjunto de sentencias del TC sobre diversos ámbitos tuvieron una incidencia importante en la organización institucional autonómica: Administración de Justicia, Consejos Consultivos, Delegaciones Autonómicas ante la Unión Europea, entre las más relevantes.

Por lo que se refiere a los Consejos Consultivos de las CCAA, tras la STC 204/1992, quedó validada la posibilidad de que estos Consejos asumieran las facultades consultivas que el ordenamiento atribuía al Consejo de Estado en los ámbitos de competencia de las CCAA. Las cláusulas subrogatorias incorporadas (mediante Ley 13/1986, de 30 de diciembre) a la Ley del Consejo Consultivo de Canarias⁴ dieron lugar a un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación, que sería posteriormente objeto de desistimiento (ATC de 26 de enero de 1993) a la vista de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 204/1992⁵. Este tipo de cláusulas adquirieron por tanto, plena validez dentro del ordenamiento.

³ La descentralización política se completó en todo el territorio mediante el peculiar régimen estatutario de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Este régimen se estableció mediante las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, que aprobaron los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Se trata de territorios que no configuran Comunidades Autónomas y que, si bien asumen amplias competencias materiales, carecen de potestades legislativas.

⁴ En virtud de las cuales, en el artículo 3.3 se indicaba que: "La atribución de competencias al Consejo Consultivo que se opera por esta Ley, excluye la intervención del Consejo de Estado respecto de las materias a que se refiere la misma" y en el artículo 10.6 que el Dictamen es preceptivo en relación con las "Disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en las que la legislación aplicable requiera, con el carácter que en cada caso allí se indique, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado".

⁵ La STC 204/1992, traía causa de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con el dictamen preceptivo del Consejo de Estado respecto de los reglamentos ejecutivos autonómicos.

Más aun, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, la subrogación⁶ se podía producir por la mera existencia del órgano consultivo autonómico, sin necesidad de incorporar cláusulas subrogatorias a la Ley Constitutiva.

El pronunciamiento contenido en la STC 204/1992 despejaba cualquier posible duda: “La intervención del Consejo Consultivo Autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley Autonómica establezcan lo contrario, para supuestos determinados” (FJ5). Partiendo, por tanto, de la subrogación en las competencias del Consejo de Estado, las CCAA que todavía no los habían creado comenzaron a incorporar esos órganos a su estructura institucional, aunque inicialmente lo hicieran fuera del marco estatutario.

La técnica subrogatoria no deja de plantear, en todo caso, interrogantes respecto de su idoneidad para regular la estructura institucional propia de las CCAA, por más que sea inevitable dada la formulación constitucional de la distribución de competencias en determinadas materias. Como otros órganos autonómicos, los Consejos Consultivos de las CCAA son un órgano propio de la CA que expresan la potestad de autoorganización inherente al concepto mismo de autonomía. Sin embargo, debido a los mecanismos de distribución competencial entre el Estado y las CCAA en los que corresponden al Estado determinadas competencias especialmente relevantes⁷, las funciones de los Consejos Consultivos autonómicos están determinadas en parte no en base a criterios autónomos sino heterónomos. En efecto, será el Estado el que al establecer los procedimientos administrativos decida si es necesario o no el dictamen del Consejo de Estado y, por tanto el de los Consejos Consultivos de las CCAA en su caso.

Se podría decir que esta situación se da también respecto de los otros poderes, cuyo ámbito competencial va a depender de la extensión que el Estado le de a sus propias competencias. Es posible que en la práctica sea así, pero lo cierto es que en la distribución competencial se parte de la base de que, incluso en las competencias compartidas, existe un ámbito propio de las CCAA que viene definido directamente por la interacción entre Constitución y Estatuto, de tal manera que el Estado se limita a delimitar las competencias cuando le corresponde constitucionalmente esa función de delimitación. No ocurre lo mismo respecto de los Consejos consultivos autonómicos pues sus competencias no siempre se derivan de la delimitación competencial entre Estado y CCAA, sino del ejercicio por el Estado de sus propias competencias y al definir cual es la esfera de actuación de un órgano estatal, el Consejo de Estado, respecto del cual se produce la subrogación posterior de los consejos consultivos autonómicos.

⁶ La subrogación supone también que los Consejos Consultivos autonómicos ejercitan también sus funciones en relación con la Administración local. Contrasta esta doctrina con la de las SSTC 142/1988 y 157/1988, respecto del control de los Defensores del Pueblo autonómicos sobre la Administración local.

⁷ Tales como las atribuidas por el artículo 149.1.18° CE: “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

Otro aspecto a considerar es el relativo a la Administración de Justicia, ámbito en el que también se produjo un avance importante como consecuencia de la jurisprudencia constitucional que abrió la década de los noventa, aunque sometido a los límites constitucionales que impiden el desarrollo de una estructura organizativa propia por parte de las CCAA, ya que el Poder Judicial sigue siendo Poder Judicial del Estado en la CA.

En realidad, el entendimiento de las relaciones entre el Poder Judicial y las CCAA en los primeros años de desarrollo constitucional, se basaba justamente en la consideración de la práctica ausencia de relaciones. En los pocos ámbitos en que esas relaciones eran posibles, la propia formulación de la cuestión (Poder judicial y CCAA) nos daba ya cuenta de los límites constitucionales que, respecto de la organización institucional propia de las CCAA, se imponían al Poder Judicial. De ese modo, al hablar de Poder Judicial y CCAA se tenía (y se tiene) en cuenta ya que son términos distintos, a diferencia de las otras vertientes de la clásica división de poderes: si hablamos del poder legislativo o del ejecutivo, lo hacemos del poder legislativo “de” las CCAA o del poder ejecutivo “de” las CCAA. Al hablar del Poder Judicial, tenemos que referirnos a Poder Judicial “y” CCAA.

En esos primeros años de formación del Estado Autonomo, la concepción de las competencias sobre Administración de Justicia era tributaria del entendimiento generalizado, a partir de la jurisprudencia del TC, de la estructura específica del Estado autonomo y su diferenciación de la estructura propia del Estado federal por la existencia de un sólo ordenamiento jurídico, sobrepuesto a la diversidad de ordenamientos territoriales y de un sólo poder judicial cuya unidad resultaba coherente con la unidad del ordenamiento⁸. A este planteamiento de la “unidad” del ordenamiento, se sobreponía el de la unidad del Poder Judicial, considerado como un poder del Estado, en ningún caso de las CCAA, de tal manera que ni siquiera los órganos que culminaban la organización judicial en las CCAA, los Tribunales Superiores de Justicia, podían considerarse como órganos de las CCAA, por cuanto que se integraban también en el Poder Judicial estatal. La jurisprudencia del TC tampoco dejaba lugar a dudas en esta materia⁹.

Con esta perspectiva, las referencias a la relación entre el Poder Judicial y las CCAA se limitaban básicamente a reafirmar la competencia estatal en base al artículo 149.1.5º CE, así como a señalar la única excepción contemplada en la Constitución a esta competencia, la del artículo 152.1 CE¹⁰, y a analizar la posición del Poder Judicial frente al Derecho autonomo, respecto

⁸ El punto de partida era la idea de que el Estado tenía una competencia general e ilimitada para regular cualquier materia como consecuencia, por un lado de la desigualdad competencial entre las CCAA y por otro de la posibilidad de que las CCAA no quisieran hacer uso de sus competencias, aplicándose entonces la norma estatal como norma supletoria en virtud de lo establecido en el artículo 149.3 CE. Esta argumentación se sostuvo ya en la STC 5/1981, de 13 de febrero, y se mantuvo hasta las SSTC 118/1996 y 61/1997.

⁹ Así, en la STC 38/1982, de 22 de junio (FJ4): “el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial”.

¹⁰ En virtud del cual dentro de la organización institucional autonomo obligada para las CCAA que hayan seguido la vía del artículo 151 (y posible constitucionalmente para las demás), “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

de los conflictos entre el Derecho estatal y el autonómico. La cuestión siguió, sin embargo, un desarrollo parcialmente diferente al que estos planteamientos iniciales proyectaban. Ese desarrollo estaba ya anunciado de algún modo en las llamadas cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, en virtud de las cuales, a las CCAA les correspondería, en relación con la Administración de Justicia, ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconocían o atribuyen al Gobierno del Estado.

Pues bien, en la STC 56/1990, el Tribunal validará esas cláusulas subrogatorias, dando lugar a un nuevo entendimiento de las relaciones entre las CCAA y la Administración de Justicia. El Tribunal parte de la interpretación del reparto constitucional de competencias en el sentido de que “El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo Juzgado, y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva termina precisamente allí” (STC 56/1990, FJ 6). Para el TC, en suma (FJ6): “deslindar los elementos básicos de autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza de la Administración de Justicia en sentido estricto y la “Administración de la Administración de Justicia”; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el artículo 149.1.5º de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 152.1, párrafo segundo” de tal manera que es constitucionalmente legítima la subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuadas por la LOPJ (FJ7).

A partir de esta sentencia del TC se abre paso una competencia autonómica en materia de Administración de Justicia, diferenciable del Poder Judicial, que hace que las CCAA confluyan con facultades competenciales propias con el Estado y el CGPJ en este ámbito material. Un mayor avance competencial requeriría la reforma constitucional, que sería congruente con la propia evolución del ordenamiento constitucional, si tenemos en cuenta la jurisprudencia constitucional establecida a partir de las SSTC 118/1996 y 61/1997, que termina con la concepción unitaria del ordenamiento estatal, al establecer límites de validez al derecho estatal en virtud de las competencias de las CCAA. Si la unidad del Poder Judicial se defendía sobre la base de la existencia de un ordenamiento unitario, desechado ya ese carácter unitario por referencia al ordenamiento general del Estado, cabe plantearse qué sentido tiene ahora el mantenimiento de

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 de lo dispuesto en el artículo 123, 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”.

un Poder Judicial único en lugar de seguir un modelo federal coherente con la propia estructura del ordenamiento.

Por lo que se refiere a las Delegaciones autonómicas ante la Unión Europea, la STC 165/1994, dejó claramente establecido su congruencia con el reparto constitucional de competencias. En el FJ8 de esa sentencia, el TC declara, con carácter general, que “no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran”. Específicamente, respecto de las delegaciones ante la UE la sentencia indica que “las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia, y especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración”.

Tenemos que hacer referencia, por último, a la proyección externa de las facultades de los órganos autonómicos. Por un lado, por lo que se refiere a las relaciones con el Estado y con otras CCAA está siempre presente la cuestión esencial de la deficiente articulación del Senado como Cámara de representación territorial. Cuestión que no podrá resolverse hasta tanto no se produzca una reforma constitucional que parece muy lejana.

Más allá de la ausencia de una auténtica Cámara de representación territorial en nuestra estructura constitucional, no podemos desconocer que en el Estado Autonómico ha existido siempre una doble tensión en relación, por un lado, con la forma territorial de Estado (igualitaria o asimétrica) y, por otro lado, con la articulación del pluralismo existente entre las mayorías de diverso signo que pueden existir en el ámbito estatal y el autonómico. Podríamos decir ahora que la primera de esas tensiones recae sobre la estructura constitucional mientras que la segunda recae sobre la estructura política. Sin embargo ambas se han mezclado en la práctica provocando distorsiones indeseables.

La patología de esta situación se podría caracterizar así: la tensión entre el modelo de Estado igualitario y el asimétrico ha impedido cerrar el nivel constitucional mediante la plena constitucionalización del Estado autonómico. De ese modo, esa tensión repercute necesariamente sobre la que se produce entre las mayorías de diverso signo en el nivel estatal y autonómico de gobierno, produciendo distorsiones inevitables en las relaciones verticales entre Estado y Comunidades Autónomas y una articulación deficiente del pluralismo territorial. Ambas dialécticas (la del pluralismo político y la del modelo de Estado) no sólo han dificultado la relación entre Estado y CCAA sino que también ha dificultado la relación entre las propias CCAA.

Por lo que se refiere a las relaciones horizontales entre CCAA, esas relaciones se han visto dificultadas también, en la primera fase de desarrollo del Estado Autonómico, por una regulación constitucional restrictiva que parte de una cierta desconfianza hacia la colaboración horizontal entre CCAA. A ello se unirá una regulación estatutaria inicial que se limita a repetir, limitándolos incluso, los términos constitucionales, sin desarrollarlos ni por lo que se refiere a los aspectos

formales de los convenios ni tampoco por cuanto atañe a los ámbitos posibles de colaboración entre CCAA.

En lo que se refiere a la proyección europea de las CCAA, más allá de la posibilidad de establecer delegaciones ante la UE, esta temática ha seguido una evolución complicada aunque de progresiva ampliación de la participación autonómica en las fases ascendente y descendente hasta culminar en los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004. Quedan todavía algunos desarrollos posibles que, como se verá en el apartado 2 de este Libro, han sido prefigurados en algunas de las últimas reformas estatutarias.

5. Conclusiones.

Los primeros Estatutos de Autonomía no incorporaron una organización institucional completa comparable a la que se ha desarrollado posteriormente con la evolución del Estado Autonómico. Se puede decir que varios motivos concurrieron para dar lugar a ese resultado. En primer lugar la propia dinámica de un nuevo sistema autonómico que se pone en marcha sin que estén muy claros los perfiles concretos de cada una de sus vertientes. En segundo lugar, el entendimiento de la autonomía como un Derecho, más que como un principio constitucional, que dio lugar a que se interpretara que las CCAA podían optar en todos los ámbitos por definir su propio modelo competencial e institucional sin límites claros.

Por lo que se refiere al primer aspecto, hay que tener en cuenta que la falta de una cultura autonómica (que se ha desarrollado progresivamente en nuestro país aunque no esté todavía suficientemente consolidada) generó una desconfianza hacia las CCAA que dificultó su desvinculación competencial e institucional del Estado. En cuanto a las competencias, no podemos olvidar la interpretación inicial de la cláusula de supletoriedad por el TC desde la sentencia 5/1981, que lesionaba claramente las competencias de las CCAA, estableciendo una especie de tutela del ordenamiento estatal sobre el autonómico.

Por su parte, la organización institucional de las CCAA, se resintió de la persistencia de una mentalidad fuertemente centralista en los primeros años de implantación del Estado autonómico que se manifestó en la desconfianza hacia la capacidad de los órganos autonómicos para mantener el nivel de garantías de los correspondientes órganos estatales. Esa mentalidad se reflejaba también en los primeros Estatutos a través de limitaciones a las principales instituciones autonómicas (ausencia del Derecho de disolución, investidura automática del Presidente en algunas CCAA, ausencia inicial de fuentes con valor de Ley).

Se puede decir que la situación anterior fue una constante hasta los años noventa del pasado siglo. En ese período se produjeron varias circunstancias concurrentes que determinarían un cambio significativo en la actitud de las CCAA y un claro avance en la configuración de una cultura autonómica más adecuada a las características de nuestro Estado Autonómico.

El primer elemento importante fue la ampliación de las competencias de las CCAA que no habían seguido la vía del artículo 151 CE y que, por medio de la LO 9/1992, y los posteriores procesos de reforma estatutaria asumieron básicamente las mismas competencias que las otras CCAA. Se percibió ya, desde ese momento, que el Estado Autonomico entraba en una vía de consolidación en la que resultaría necesario extraer todas las consecuencias de un modelo de Estado diferenciado del Estado regional clásico y basado en la igualdad de *status* entre todas las CCAA.

Un segundo elemento fue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la época que dio un impulso decisivo al Estado Autonomico y al desarrollo de una cultura autonómica dentro del marco constitucional. Por un lado, tuvieron un papel fundamental las SSTC 118/1996 y 61/1997, que establecieron una nueva comprensión de la regla de supletoriedad, marcando límites de validez al Derecho estatal y configurando un modelo claramente federal de Estado desde el punto de vista de las relaciones entre ordenamientos. Por otro lado, un conjunto de sentencias del TC sobre diversos ámbitos tuvieron una incidencia decisiva en la organización institucional autonómica: Administración de Justicia, Consejos Consultivos, Delegaciones Autonómicas ante la Unión Europea, entre las más relevantes.

La jurisprudencia constitucional validó la subrogación de algunos órganos autonómicos (Consejos Consultivos) en las facultades de los correspondientes órganos estatales así como las cláusulas subrogatorias establecidas en los Estatutos en relación con la Administración de Justicia. También declaró la plena constitucionalidad de las Delegaciones autonómicas ante la Unión Europea.

Similares avances se produjeron posteriormente respecto de la dimensión externa de la actividad de los órganos autonómicos, especialmente por lo que se refiere a la proyección Europea de las CCAA.

El resultado final de este proceso ha sido la consolidación de una estructura institucional mucho más completa que, sin embargo, se ha desarrollado en gran medida a nivel extraestatutario (aunque se incorporara posteriormente a algunos Estatutos que habían sido reformados antes de los últimos procesos de reformas estatutarias). Esa estructura institucional se ha abierto, de manera progresiva, al contexto estatal y europeo en el que se inserta.

§ 2. REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Francisco Balaguer Callejón

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. La nueva estructura institucional.**
- 3. Los órganos de relación con otras instituciones.**
- 4. La participación en órganos e instituciones externas.**
- 5. Conclusiones.**

1. Introducción.

De todos los aspectos que han sido objeto de las últimas reformas estatutarias (en Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Comunitat Valenciana) el de las reformas institucionales ha sido el que menos debate ha planteado, especialmente si consideramos tan sólo las cuestiones relativas a la organización de las instituciones de autogobierno.

Los motivos para esta ausencia de conflictividad son diversos. Por un lado, siempre se ha considerado que la organización institucional era la competencia más claramente vinculada al autogobierno y que, por ese motivo, debía de ser también la que más libremente se pudiera ejercer por las Comunidades Autónomas. Esa vinculación se refleja, por ejemplo, en la previsión –ya en los primeros Estatutos de algunas CCAA (Andalucía, Cataluña, Euskadi y Galicia)– de un procedimiento simplificado de reforma estatutaria para las propuestas que tuvieran por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectaren a las relaciones de ésta con el Estado¹. Esto indica que estamos en una materia muy próxima al principio de autonomía y que, por tanto, debe dejarse libertad a la Comunidad para que, dentro de los límites constitucionales, pueda definir su propia estructura institucional.

Por otro lado, la necesidad de reformas institucionales se había manifestado como evidente, en la breve pero intensa historia del Estado autonómico, debido al desarrollo de órganos e instituciones en las Comunidades Autónomas que, en muchos casos, no estaban previstos en los Estatutos. Este tipo de órganos “extraestatutarios” (Consejos Consultivos, Consejos Económicos y Sociales, Tribunales o Cámaras de Cuentas) debían estar incorporados a los Estatutos como las demás instituciones básicas de la Comunidad Autónoma. En algunas CCAA esos órganos estaban ya previstos en los primeros Estatutos y en otras se habían incorporado a través de reformas estatutarias previas. Sin embargo, una parte importante del desarrollo institucional autonómico estaba fuera de la norma estatutaria, especialmente en los Estatutos que –como los de Andalucía y Cataluña– no habían sido objeto de ninguna reforma previa.

Por último, en algunas Comunidades Autónomas, singularmente en Andalucía (debido a la ausencia de reformas estatutarias previas) las reformas institucionales han permitido incorporar a los Estatutos algunas técnicas (derecho de disolución parlamentaria, previamente conferido mediante normativa de rango legal) o suprimir otras (investidura automática) que estaban ya desfasadas. También podrían incluirse dentro de esta motivación la previsión de actos con fuerza de ley como los Decretos Legislativos que todavía no existían en Andalucía (era la única que carecía de este instrumento normativo) o que se habían incorporado a otras Comunidades Autónomas por vía extraestatutaria. En otros supuestos, la reforma tiene un alcance general, incorporando a todos los nuevos Estatutos figuras normativas como los Decretos-Leyes, que no existían en ninguna Comunidad Autónoma.

¹ Procedimiento que ha ampliado su objeto en los nuevos Estatutos de Andalucía y Cataluña pues ahora se aplica cuando la reforma no afecte a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado aunque se regulen aspectos distintos a la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma. Cfr. el apartado 40 de esta obra.

Junto a la dimensión institucional interna y su proyección a través de las facultades específicas de los órganos de autogobierno, no podemos olvidar otros aspectos deficitarios relativos a los órganos de relación con otras instituciones, que estaban también ausentes del marco estatutario de las CCAA y a la participación en órganos e instituciones externas, que puede considerarse una manifestación de la dimensión institucional de la Comunidad Autónoma. En estos apartados ha habido menos consenso que en los anteriores durante el proceso de elaboración de los nuevos Estatutos por entenderse en algunos sectores que podían orientar en un sentido excesivamente bilateral las relaciones de las CCAA y el Estado o por considerar que se podían lesionar competencias estatales al incluir en los Estatutos referencias a la participación en órganos del Estado. Finalmente, las formulaciones estatutarias definitivas parecen bastante equilibradas y pueden contribuir a una mayor integración de las políticas estatales y autonómicas en el futuro.

2. La nueva estructura institucional.

La nueva estructura institucional de las CCAA que han realizado las últimas reformas estatutarias solventa las deficiencias previas derivadas del desarrollo del Estado Autonómico, incorporando nuevos órganos al marco estatutario, redefiniendo algunos de los que previamente existían y estableciendo nuevas técnicas de ejercicio de las facultades correspondientes a las instituciones autonómicas.

En primer lugar, los nuevos Estatutos han incorporado los órganos e instituciones que se habían establecido mediante normas legales en estos años de desarrollo autonómico y que todavía no se habían incluido en los Estatutos, salvo en los que ya habían sido objeto de reformas anteriormente. Es el caso de los Tribunales o Cámaras de Cuentas², de los Consejos Consultivos³ y de los Consejos Económicos y Sociales⁴, así como los Consejos Audiovisuales. Por último, han creado nuevos órganos, que se han ido configurando en las propuestas de reforma del Estado Autonómico que han acompañado al debate doctrinal de los últimos años, como los Consejos de Justicia o las Agencias Tributarias autonómicas.

² Si bien, en el caso de Cataluña el artículo 42 del Estatuto de 1979 había creado ya la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; en la Comunidad Valenciana lo hizo el artículo 59 del anterior Estatuto, en Baleares se introdujo mediante la reforma de 1999, en el artículo 46 del anterior Estatuto y en Castilla y León el artículo 51 del anterior Estatuto estableció el Consejo de Cuentas también mediante reforma de 1999.

³ Aunque en el caso de Cataluña este órgano –ahora sustituido por el Consejo de Garantías Estatutarias– estaba ya previsto en el artículo 41 del anterior Estatuto, y fue creado con tal nombre con la Ley 1/1981, de 25 de febrero, por la que se crea el Consejo Consultivo de la Generalidad. En Baleares, el Consejo Consultivo se introdujo mediante la reforma del Estatuto de 1999 en el artículo 41 y en Castilla y León en el artículo 24, también mediante reforma del mismo año. En el caso de Andalucía, además de incorporar el Consejo Consultivo, se han eliminado también referencias improcedentes como la realizada al Consejo de Estado por el Estatuto de 1981.

⁴ Que estaban ya en los Estatutos de la Comunidad Valenciana, artículo 60; de Baleares, artículo 42, incluido mediante la reforma del Estatuto de 1999 y de Castilla y León, artículo 54, incorporado también por la reforma de 1999.

Alguno de estos órganos ha experimentado una profunda transformación con las reformas estatutarias. El caso paradigmático es el del Consejo Consultivo de Cataluña que se convierte, en realidad, en un nuevo órgano, el Consejo de Garantías Estatutarias. Especialmente destacable resulta la capacidad de vincular al Parlamento a través de sus dictámenes en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el Estatuto. Se trata de un salto cualitativo respecto de la configuración de los demás órganos consultivos. El carácter vinculante del Dictamen en estos casos supone un control preventivo que lo asemeja a un órgano de control de constitucionalidad como el Conseil constitutionnel francés. Es una fórmula original para establecer un control de constitucionalidad que resulte compatible con el artículo 153.a) CE, que reside en el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. En este ámbito como en otros muchos, el pluralismo territorial está haciendo avanzar nuestro Derecho constitucional, experimentando nuevas fórmulas para hacer frente a las exigencias derivadas de la estructura autonómica del Estado.

Por lo que se refiere a las facultades que corresponden a las instituciones autonómicas más relevantes, se le ha dotado de rango estatutario a la Facultad del Presidente o la Presidenta de la Comunidad de disolver el Parlamento que o bien había sido regulada por normas de rango legal o bien estaba sometida a determinadas limitaciones en el Estatuto. También se ha suprimido, en Andalucía, la investidura automática del Presidente de la Junta.

Por otro lado, aunque existían precedentes en Estatutos anteriores, los nuevos Estatutos incorporan también un nuevo tipo de leyes reforzadas similares a las leyes orgánicas estatales (leyes básicas o de desarrollo básico) que exigen, para su aprobación, el voto de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento. Este tipo de leyes afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas.

En lo que se refiere a los Decretos Legislativos, hay que tener en cuenta que este tipo de fuentes del Derecho estaban ya contempladas en todas las Comunidades Autónomas salvo Andalucía, bien por medio de regulación de rango legal (ciertamente de manera cuestionable) bien por medio de ordenación estatutaria. Lo que se ha hecho ahora es darle rango estatutario (si todavía no lo tenían) o, en el caso de Andalucía, incorporarlos por medio del Estatuto al sistema de fuentes autonómico. Por último, se produce también la incorporación de los Decretos-Leyes al sistema de fuentes del Derecho, ya que no existían en ninguna Comunidad Autónoma.

La regulación de los Decretos Legislativos y de los Decretos-Leyes autonómicos o se remiten directamente a la regulación constitucional o contienen una ordenación muy similar a la estatal, lo que facilitará, sin duda, la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la materia así como el control que realice el Tribunal Constitucional, en el futuro, sobre este tipo de normas.

3. Los órganos de relación con otras instituciones.

Por lo que se refiere a los órganos de relación con otras instituciones, se ha debatido mucho acerca del modo en que se debía configurar la relación entre el Estado y cada CA en la alternativa entre bilateralidad y multilateralidad. Se trata de un debate que tiene una gran profundidad en cuanto a sus fundamentos últimos pues refleja la tensión subyacente a la construcción del Estado autonómico entre un modelo federal y un modelo de tipo asimétrico. El debate sobre multilateralidad y bilateralidad ha estado condicionado por la tensión previa sobre el modelo de Estado, pero también por la ausencia de una cultura política autonómica que sea asumida por los partidos políticos de alcance nacional. Esta ausencia provoca una desconfianza notable desde el ámbito autonómico, especialmente por los partidos nacionalistas, ante los órganos multilaterales, porque temen que su voz y la de las Comunidades Autónomas que representan se pueda ver silenciada por un coro concertado de voces lideradas por los órganos de dirección nacional de los grandes partidos.

Este temor tiene una base real, ya que los partidos políticos de alcance nacional suelen condicionar la política autonómica de cada territorio a la política nacional, de tal manera que no siempre se adoptan las decisiones de cada Comunidad Autónoma en función de los intereses de esa Comunidad, como debería de ser en un Estado autonómico consolidado. Son escasas las ocasiones en las que los representantes de las Comunidades Autónomas se atreven a desafiar a los órganos de dirección nacionales, actuando sólo en clave de política autonómica y no nacional.

La opción por la multilateralidad, que era ya cuestionada por los partidos nacionalistas periféricos (que siempre han preferido negociar bilateralmente con el Estado a participar en órganos multilaterales) resulta más difícil de defender si en los órganos multilaterales no se asumen posiciones propias por parte de cada una de las Comunidades Autónomas en función de sus intereses. El desarrollo de una cultura política autonómica puede contribuir a que la multilateralidad sea percibida con menor desconfianza en el futuro. También podría ser un factor importante de promoción de la multilateralidad la reforma del Senado para convertirlo en el órgano de representación de las Comunidades Autónomas que el Estado autonómico requiere.

Lo cierto es que la ausencia de un Senado que represente realmente a las Comunidades Autónomas y la desconfianza con los actuales mecanismos de carácter multilateral, han provocado una orientación de las reformas estatutarias hacia el desarrollo de mecanismos bilaterales de cooperación. Ahora bien, en la medida en que estos mecanismos no excluyan la participación en los multilaterales, pueden favorecer una mayor integración de las políticas estatales y autonómicas y contribuir a un mejor funcionamiento del Estado autonómico.

Desde esa perspectiva, a pesar de las críticas iniciales a una excesiva orientación hacia los mecanismos bilaterales por parte de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña, lo cierto es que los nuevos Estatutos han conseguido integrar en su formulación final los mecanismos bilaterales y multilaterales⁵. Así, se hace referencia explícita a estos dos principios en los

⁵ Cfr. EC: artículos 3.1, 175.2, 176, 186.2 y 210.1; EA: artículos 49.4, 56.8, 61.3.b), 88, 175.2.j), 183.7, 184.1, 219.2, 221.1 y 231.2; EB: artículos 108, 110.1, 117 y 16.1; EAr: artículos 88.6, 90, 94, 108 y 109; ECL: 57.2 y 59.

nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía sobre la base de que en determinados ámbitos son procedentes los mecanismos bilaterales y en otros los multilaterales.

Tal y como se expresa en el artículo 219.2 EA: “Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan”. Del mismo modo, en el artículo 175.2 EC⁶ se indica que “La Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común”.

La incorporación de mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado no ha sido igual en todos los Estatutos. Algunos Estatutos han creado una Comisión Bilateral de Cooperación o Comisión de Cooperación (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León) como marco general y permanente de relación o cooperación (EC, EA, ECL) o como instrumento principal de relación (EAr.) entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Otros, sin embargo, no han previsto un órgano de esta naturaleza: es el caso del Estatuto de Islas Baleares o el de la Comunidad Valenciana. En éste último, en realidad, no hay referencias a la relación bilateral o multilateral con el Estado. La única mención a estas cuestiones se realiza en el artículo 63.3 EV respecto de la Administración local: “La Generalitat y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos”.

Por el contrario, en el Estatuto de Islas Baleares sí hay una previsión en el artículo 117, por la cual, “Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado”. Esta previsión va unida, en el mismo precepto, a la enumeración básica de las funciones de los órganos de colaboración bilateral.

En la formulación que se contiene en los Estatutos de Cataluña y de Andalucía, esta Comisión Bilateral está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. Está previsto que la Comisión se reúna en sesión plenaria dos veces al año, además de las veces en que lo solicite una de las dos partes. La Comisión debe elaborar una memoria anual, que trasladará al Gobierno del Estado y al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad. Dado el carácter paritario de la Comisión, adoptará su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

La Comisión constituye el marco general y permanente de relación entre los gobiernos estatal y autonómico. Entre sus objetivos está el intercambio de información y la colaboración en las

⁶ Así como en los artículos 221.1 EA, 117 EB, 88.6 EAr. y 57.2 ECL, con distintas formulaciones.

respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común. Para ello, la Comisión deliberará, realizará propuestas y adoptará acuerdos (cuando proceda) en los casos establecidos por el Estatuto y en los ámbitos que se especifican en los correspondientes artículos que la regulan⁷. Entre esos ámbitos (por referencia a Andalucía y Cataluña):

- Los proyectos de ley que incidan singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma.
- La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma.
- El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma.
- El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos de la Unión Europea.
- El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Otros aspectos a considerar de las relaciones bilaterales con el Estado en las reformas estatutarias recientes son los principios en que deben basarse esas relaciones que incluyen, en términos que varían en cada Estatuto, los de colaboración, cooperación, solidaridad, lealtad institucional y ayuda mutua. Igualmente, hay que señalar los acuerdos de colaboración que se pueden celebrar entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

Las relaciones con las otras Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos se rigen también por los procedimientos multilaterales que, como es obvio, no se limitan a disciplinar las relaciones entre Estado y CCAA sino que se extienden también a las relaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Estos Estatutos dedican, además, un Capítulo específico a las relaciones con las demás Comunidades Autónomas⁸.

Los nuevos Estatutos contienen también (como los anteriores) una ordenación de los Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación con las demás Comunidades Autónomas (previstos en el artículo 145.2 CE). En este ámbito se han producido algunos avances, eliminando restricciones, precisando el ámbito formal de los convenios y acuerdos, racionalizando su régimen jurídico (con la obligación de publicación, por ejemplo) y estableciendo algunos elementos de

⁷ Artículo 183 EC y 220 EA; en el caso de Aragón, y de Castilla y León, son los artículos 90 EAr. y 49 ECL respectivamente, los que establecen las funciones, formuladas de manera más genérica, atribuidas a las Comisiones.

⁸ En los Estatutos de Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla y León se incluye en el Capítulo dedicado a las relaciones con el Estado.

carácter material. Es todavía pronto para saber en qué medida estos avances supondrán un impulso a las todavía débiles relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas. Sin embargo, puede decirse que todas ellas avanzan en ese sentido, por lo que es previsible que generen nuevos desarrollos en esta materia.

Un aspecto destacable de los nuevos Estatutos es la ordenación que realizan de los entes locales. Los entes locales tienen garantizada su autonomía por la Constitución y están sometidos a una doble regulación, la estatal y la autonómica. Ambas regulaciones deben respetar la garantía institucional de la autonomía local. Ahora bien, mientras la percepción de las competencias autonómicas sobre esta materia era muy restrictiva en los primeros Estatutos, en los nuevos Estatutos se asume una visión muy distinta de las competencias que le corresponde a la Comunidad Autónoma y de la función del propio Estatuto de Autonomía.

Por ese motivo, los nuevos Estatutos contienen una regulación pormenorizada de los entes locales, a los que dedican Títulos o Capítulos específicos. En ellos establecen principios generales y mecanismos de relación entre los entes locales y la Comunidad Autónoma. También, en algunos Estatutos (Cataluña y Andalucía) se incorporan listas de competencias de los entes locales. Igualmente, se contemplan reservas de ley para la regulación autonómica del régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado.

Entre los principios que disciplinan las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales en los nuevos Estatutos hay que destacar el principio de subsidiariedad (principio contenido en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988) que se incluye en el Estatuto de Cataluña⁹, en el de Andalucía¹⁰, en el de Aragón¹¹ en de la Comunidad Valenciana¹² y en el de Castilla y León¹³.

Dentro de los órganos específicos dedicados a la relación con otras instituciones hay que incluir también a las delegaciones ante la Unión europea. Los nuevos Estatutos le han otorgado rango estatutario a las Delegaciones de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea, que habían sido consideradas acordes con la Constitución desde la STC 165/1994, de 26 de mayo.

⁹ Artículo 84.3 EC.

¹⁰ Artículo 90 EA.

¹¹ Artículo 85.1 EAr.

¹² Artículos 64.2 y 3 y artículo 70.2 EV.

¹³ Artículos 43.2, 48 y 55.1 ECL.

Por otro lado, los nuevos Estatutos han previsto también que las Comunidades Autónomas regidas por ellos pueden abrir oficinas en el exterior para la promoción de sus intereses¹⁴ o específicamente para algunos ámbitos¹⁵.

4. La participación en órganos e instituciones externas.

Algunos de los nuevos Estatutos (Cataluña y Andalucía; Aragón y Castilla y León en menor medida) contemplan la posibilidad de que la Comunidad Autónoma participe en la designación de miembros de determinados órganos estatales, como es el caso de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Igualmente, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos o el Consejo de Radio y Televisión, entre otros.

También está prevista en algunos Estatutos (Cataluña y Andalucía) la posibilidad de participación en los procesos de designación de los órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial) en los términos que disponga la normativa estatal. A este respecto, la reforma de la LOTC operada mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo un segundo párrafo en el apartado 1 del artículo 16, del siguiente tenor: “Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. Esta reforma fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional, que resolvió en STC 49/2008, de 9 de abril, su plena congruencia con la Constitución. En similar sentido, la STC 101/2008, de 24 de julio, ha validado la correspondiente reforma del Reglamento del Senado.

Un aspecto especialmente importante de la participación de la CA en órganos e instituciones externas tiene que ver con la proyección europea de los nuevos Estatutos. Los primeros Estatutos no contenían ninguna referencia a Europa. Naturalmente, no podía haber en esos textos referencias a la Unión Europea, pues todavía no existía como tal, pero tampoco había ninguna alusión de futuro a las Comunidades Europeas, en las que España se integró en 1986, o simplemente a Europa.

Por comprensible y disculpable que esto pudiera ser, lo cierto es que resulta insostenible conforme van pasando los años. Especialmente insostenible si tenemos en cuenta la lógica preocupación de las Comunidades Autónomas en los últimos años por la pérdida de competencias que se ha producido en la práctica como consecuencia del desarrollo y la aplicación por el Estado

¹⁴ En los Estatutos de Cataluña, Aragón y de Castilla y León.

¹⁵ En los Estatutos de Andalucía e Islas Baleares para la promoción turística, en el de la Comunitat Valenciana para la promoción de negocios.

del Derecho europeo (a pesar del principio de autonomía institucional, cuya vigencia en nuestro ordenamiento ha sido claramente reconocida por el Tribunal Constitucional).

Todavía más incomprensible si consideramos la reivindicación autonómica, igualmente lógica, de participación directa en la fase ascendente, que dio lugar a los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 y que ha supuesto un avance importante en la implantación de una cultura constitucional más participativa y más congruente con el Estado autonómico.

Hay que tener en cuenta, además, que la propia Unión Europea apela ahora a las Comunidades Autónomas (como a los Länder alemanes o a las regiones italianas) con la previsión de mecanismos de participación en el control del principio de subsidiariedad que requieren pronunciamientos específicos de los parlamentos territoriales. La impregnación europea de los Estatutos era, por tanto, absolutamente necesaria. Unos Estatutos que le dan la espalda totalmente a Europa no son aceptables y contribuyen a debilitar el sentimiento europeo de la ciudadanía desvinculándola del proceso de integración en el nivel autonómico.

Pues bien, de los nuevos Estatutos se puede decir que son profundamente europeístas. Algunos de ellos, como es el caso del Estatuto de Cataluña o el de Andalucía contienen más de cincuenta menciones a Europa o a la Unión Europea, lo que da cuenta de la importancia que le han dado a esta cuestión (los demás incluyen también en torno a treinta referencias de este tipo).

Por lo que se refiere a la participación en el ámbito europeo, los nuevos Estatutos incorporan la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea (fase ascendente) tanto en su vertiente indirecta (participación en la formación de la posición del Estado) como directa (participación en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea). La participación en la fase ascendente se establece tanto con un carácter multilateral cuanto bilateral en relación con los asuntos que le afectan exclusivamente a la Comunidad Autónoma y sigue las pautas establecidas en los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 prefigurando algún avance (como es el caso de la posibilidad de asumir la Presidencia de las delegaciones, en el caso del Estatuto de Cataluña o del Estatuto de Andalucía en los supuestos relacionados con las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable).

Se regula también la participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente, reconociéndose de manera expresa o implícita el principio de autonomía institucional. Se reconoce, por tanto, que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución del derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia. En algunos casos, se contemplan previsiones específicas respecto del ejercicio de las competencias ejecutivas (gestión de subvenciones europeas) o de las competencias de desarrollo legislativo de las normas básicas estatales, que permitirán desarrollar directamente las normas europeas, en el caso de que la Unión Europea establezca una regulación que sustituya a la normativa básica del Estado (Estatuto de Cataluña y Estatuto de Andalucía). De ese modo se intenta evitar que las normas básicas estatales terminen por reducir a la nada la competencia autonómica en estos supuestos, al ocupar, mediante la ordenación básica, todo el campo normativo interno.

En relación con el mecanismo de alerta rápida, los nuevos Estatutos, aun siendo conscientes de que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad no estaba todavía vigente, incorporaron una referencia genérica, a efectos de hacer posible la futura participación de las Comunidades Autónomas en su aplicación. Hay que tener en cuenta que existía un amplio consenso en la Unión Europea sobre la necesidad de este mecanismo de alerta rápida lo que ha hecho que se incorpore, reforzado, al Tratado de Lisboa, a través del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁶.

Otro tipo de cuestiones de alcance europeo que se incluyen en los nuevos Estatutos afectan a las relaciones con las regiones europeas, o establecen determinadas obligaciones de información por parte del Estado en determinados ámbitos como es el caso de la obligación del Estado de informar en relación con la revisión de los Tratados o con los proyectos normativos o los procedimientos que se sigan ante el Tribunal de Justicia.

Por lo que se refiere a la proyección exterior de las CCAA, los primeros Estatutos no contenían muchas referencias a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Esta limitación se debía a un entendimiento todavía muy restrictivo de las facultades de la Comunidad Autónoma motivado por una interpretación expansiva de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales (artículo 149.1.3º CE). Aparte del derecho a ejecutar los Tratados en las materias de su competencia, los primeros Estatutos se limitaban a contemplar un derecho de información así como una facultad de instar la celebración de determinados Tratados y convenios al Gobierno de la Nación (en materias culturales o relacionadas con la asistencia a los emigrantes en el extranjero).

En materia de acción exterior, los nuevos Estatutos parten de una comprensión más precisa del título competencial sobre relaciones internacionales, establecida por la jurisprudencia constitucional, que les permite desarrollar esta materia en el ámbito de sus competencias. Los Estatutos dedican un Capítulo o un Título específico a la Acción exterior de la Comunidad Autónoma. En ellos, se reafirma el derecho de información ya previsto en los anteriores Estatutos, que se completa en algunos de ellos con la facultad de la Comunidad Autónoma de expresar su criterio.

Por otro lado, se reitera la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar los Tratados y Convenios en el marco de sus competencias, mientras que la facultad de instar al Estado para la celebración de Tratados y Convenios no queda reducida ya a materias culturales sino que se extiende a todas las materias que sean competencia de la Comunidad¹⁷ o de su interés¹⁸ o que les afecten¹⁹ o con carácter general²⁰.

¹⁶ El Protocolo ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009 con el Tratado de Lisboa.

¹⁷ En los Estatutos de Andalucía y Cataluña.

¹⁸ En los Estatutos de Aragón y de Castilla y León.

¹⁹ En el Estatuto de Islas Baleares.

²⁰ En el Estatuto de la Comunitat Valenciana.

Al mismo tiempo, se prevé ahora la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan participar en las delegaciones negociadoras, cuando se trate de Tratados y Convenios que les afecten directa y singularmente²¹ o que afecten a sus competencias o a materias de su específico interés²². Del mismo modo, se contempla la participación en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos (Andalucía). Todos los nuevos Estatutos han previsto la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de las competencias autonómicas. En algunos de ellos se indica también que los órganos de representación exterior del Estado deberán prestar apoyo a las Comunidades Autónomas para que puedan suscribir esos acuerdos (Cataluña y Andalucía).

También se prevé en algunos de los nuevos Estatutos la posible participación de las Comunidades Autónomas en organismos internacionales, directamente o a través de las representaciones estatales en asuntos de singular relevancia para ellas (Cataluña, Andalucía) o que afecten a sus competencias o a materias de su específico interés (Islas Baleares y Comunidad Valenciana) o con carácter general (Castilla y León), de acuerdo con lo que establezca la normativa estatal.

Otros aspectos a destacar en la nueva regulación estatutaria de la participación de la Comunidad Autónoma en el ámbito exterior son la cooperación interregional y transfronteriza así como la cooperación al desarrollo. Esta última, especialmente relevante, si tenemos en cuenta el contexto de evolución acelerada del proceso de globalización en que estos nuevos Estatutos se aprueban.

5. Conclusiones.

Como hemos podido ver, los nuevos Estatutos de Autonomía han supuesto un avance importante en materia de organización institucional. Por un lado, se han incorporado a los Estatutos órganos e instituciones que se habían desarrollado en cada Comunidad Autónoma fuera del marco estatutario y que no habían podido incorporarse hasta ahora especialmente en las CCAA que no habían sido objeto de ninguna reforma estatutaria (como es el caso de Andalucía y de Cataluña).

Algunos de esos órganos e instituciones han sido remodelados con las reformas estatutarias. Al mismo tiempo, se han creado nuevos órganos que no estaban previstos anteriormente en la estructura institucional de las Comunidades Autónomas y que se incluyen ahora directamente en los Estatutos.

También es de destacar la reordenación de las funciones y facultades de algunos órganos con la incorporación de nuevas técnicas y la supresión de otras que habían resultado disfuncionales,

²¹ En los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Baleares.

²² En los Estatutos de Comunitat Valenciana, Aragón, y de Castilla y León.

así como el otorgamiento de rango estatutario a algunas de las que se habían desarrollado al margen del Estatuto.

El resultado final de todas estas operaciones es la actualización de la organización institucional estatutaria a las condiciones propias de las CCAA del siglo XXI, que son ya entes plenamente desarrollados desde el punto de vista institucional y competencial.

Pero la organización institucional no se acaba en la mera reordenación y sistematización interna de los poderes y las instituciones propias sino que se extiende también, como acertadamente han entendido los promotores de los nuevos Estatutos, a la relación de la Comunidad Autónoma con su propio territorio y con su entorno, lo que implica a entes locales, a otras CCAA, al Estado y a la Unión Europea. Lo mismo cabe decir de la proyección exterior que la Comunidad Autónoma puede desarrollar.

Los nuevos Estatutos han sido sensibles a esa realidad, que era esencialmente ajena a los Estatutos anteriores y han situado a la Comunidad Autónoma en la dinámica del complejo entramado de relaciones que requiere el ejercicio del poder público autonómico en el contexto de un Estado Autonómico integrado en Europa en un mundo globalizado. Lo han hecho a través de diversos mecanismos que implican básicamente el diseño de una vertiente orgánica propia para relacionarse con otros entes e instituciones, así como la posibilidad de participar en órganos e instituciones externas.

§ 3. DE CÓMO SE DEFINEN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. IDENTIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES Y DERECHO AL AUTOGOBIERNO

José María Porras Ramírez

Sumario

1. Introducción.
2. Referencias estatutarias previas al actual ciclo de reformas.
3. Las cláusulas que incorporan los nuevos Estatutos de Autonomía.
4. Valoración final.

1. Introducción.

La creación de las Comunidades Autónomas se efectuó por medio de unos Estatutos que, acogiéndose a lo dispuesto en la Constitución, hicieron realidad el derecho que asiste a las diversas nacionalidades y regiones que integran España de acceso al autogobierno (art. 2 CE). De ese modo, al erigirse los Estatutos en la norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), se consideró que habían de ser ellos quienes, siquiera recurriendo a conceptos y expresiones de alcance esencialmente metajurídico, las definieran conforme a la apreciación de su particular idiosincrasia¹.

Las disposiciones generales, de carácter tanto declarativo como performativo, que se contienen, preferentemente, aunque no sólo, en los diferentes Títulos Preliminares de los Estatutos, junto con aquellas referencias, sumamente expresivas, si bien carentes de valor normativo, reflejadas, a menudo, en sus Preámbulos, contribuyeron a ello de forma unánime, si bien con variable intensidad.

Así, en los Estatutos de “primera generación” ya se observa el interés, expresado en los mismos, por manifestar la existencia de una previa identidad político-territorial, que propicia, de consuno con la manifestación de una voluntad popular expresa, el ejercicio del derecho a la autonomía y el correspondiente acceso al autogobierno. De ese modo, aunque todos ellos afirmen su sometimiento a la Constitución, es, en ocasiones, esa identidad diferenciada, reconocida y actualizada por medio del correspondiente Estatuto de Autonomía, la que se estima fundamento último, de carácter histórico, de las instituciones y competencias que dan expresión al autogobierno. Por eso, como ha señalado J. J. Solozábal, estas “*cláusulas identitarias*”, que describen los rasgos privativos de la personalidad de las respectivas Comunidades Autónomas, apelando a su sustrato político, “contribuyen a la *legitimación* de los Estatutos y dan expresión al pluralismo territorial” que nuestro modelo de Estado compuesto hace posible².

Además, dichas menciones estatutarias corroboran, en palabras de F. Balaguer, el hecho de que la identidad territorial es vista “como un *elemento de integración* interna de las respectivas Comunidades Autónomas”, al tiempo que “de integración (de las mismas) en el ordenamiento constitucional”. No en vano, las identidades territoriales expresan la manera cómo las Comunidades Autónomas se perciben a sí mismas, aspirando a que esa realidad singular y específica que consideran que les es propia se vea reconocida por el ordenamiento jurídico, convalidando su derecho al autogobierno.

¹ No en vano ya el art. 147.2 CE vincula expresamente a su “identidad histórica” la denominación que corresponderá a cada una de ellas.

² Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. “artículo 2”, en CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y BRAVO FERRER (dirs.): *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-España, 2008, pp. 53-63; en especial p. 57.

Pero sucede que esa definición simbólico-identitaria, que algunas Comunidades Autónomas expresan por medio de sus respectivos Estatutos, se presenta, en ocasiones, como “elemento de diferenciación” en relación con las demás, al orientarse al logro de un trato distinto, más beneficioso y, en tanto que tal, privilegiado. Ello repercute inevitablemente en las otras Comunidades Autónomas, ya que implica, “a sensu contrario”, la pretensión de que no se les reconozca a las mismas un estatus análogo al que aquellas otras creen merecer exclusivamente³. Este hecho ha suscitado, a modo de reacción, el anhelo, más o menos vehemente, de las restantes por expresar una identidad de relevancia equiparable, acreedora de un reconocimiento igualitario. La tensión dialéctica generada se produce así, por tanto, entre una identidad político-territorial que se define, dada su acusada conciencia de especificidad, expresando la diferenciación cualitativa que, a su juicio, separa a la Comunidad Autónoma, que es portadora de la misma, de las demás, de acuerdo con una concepción federal asimétrica, tendente a la admisión de hechos diferenciales, jurídicamente relevantes; y otra que se manifiesta a través de la idea de igualdad entre todos los territorios o Comunidades, según una idea inspiradora más propia de un sistema federal simétrico o paritario⁴.

2. Referencias estatutarias previas al actual ciclo de reformas.

Esa realidad se constata, de forma más o menos elocuente, en los siguientes preceptos estatutarios, en los que, como se observará, las definiciones identitarias, pese a su diferente acento, según qué casos, no siempre se limitan a repercutir en el plano interno de la Comunidad Autónoma, sino que aspiran a tener trascendencia jurídica externa. De esa forma:

- El EA *Andalucía (1981)* incorporaba en su *Preámbulo* una doble referencia a la legitimidad, tanto histórica, como democrática, de la autonomía político-territorial alcanzada por Andalucía. Así, en el mismo, se menciona a Blas Infante, al que se llama “precursor de la lucha por la consecución del autogobierno que representa el Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Seguidamente, se apela a las “Juntas Liberalistas” por aquél creadas para “recuperar la identidad del pueblo andaluz...en el marco irrenunciable de la unidad de los pueblos de España... y reivindicar el derecho de todos los andaluces a la autonomía y a la posibilidad de decidir su futuro”. Finalmente, y más allá de esa referencia al pasado, que funda su condición expresa de “nacionalidad”, se viene a indicar que la Comunidad Autónoma y su Estatuto constitutivo se han alcanzado “gracias a la aportación inestimable del pueblo andaluz que, en su conjunto, ha desempeñado su protagonismo indiscutible en la recuperación de su identidad”.

³ BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Las identidades territoriales en la reforma del Estado autonómico”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 4, 2009, pp. 13-24; en especial p. 14.

⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Las identidades territoriales...”, op. cit., p. 16.

En consecuencia, y trayendo causa de lo indicado, el *Art. 1 del Estatuto* dispone: “Andalucía, como expresión de su identidad histórica y en ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma...”.

- De forma similar, el *EA Aragón (1982)* apela, también, en su parte dispositiva, a esa doble condición de nacionalidad y de Comunidad Autónoma, fundada en la voluntad popular. Así, el *Art. 1 del Estatuto* declara: “Aragón, en expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución española reconoce, accede al autogobierno...”.
- A su vez, el *EA Asturias (1981)* se limita a indicar en su *Art. 1.2*: “La Comunidad Autónoma, comunidad histórica constituida en el ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se denomina Principado de Asturias”.
- El *EA Cantabria (1981)* cuenta, a este respecto, con un *Preámbulo* en el que se define a “Cantabria, como comunidad histórica perfectamente definida dentro de España”, que hace uso “del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce..., en base a las decisiones de la Diputación Provincial y de sus Ayuntamientos, libre y democráticamente expresadas, manifiesta su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma...”. En consecuencia, se afirma que “El presente Estatuto es la expresión jurídica de la identidad de Cantabria..., dentro de la indisoluble unidad de España y en el marco de la más estrecha solidaridad con las demás nacionalidades y regiones”. Así, el *Art. 1.1* proclama lo siguiente: “Cantabria, como comunidad histórica, para ejercer su derecho al autogobierno reconocido constitucionalmente, se constituye en Comunidad Autónoma...”.
- Sin embargo, el *EA de Castilla-La Mancha (1982)* prescinde de toda referencia histórica. De ahí que disponga en su *Art.1.1* lo siguiente: “Castilla-La Mancha, en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente, accede a su autogobierno de conformidad con la Constitución española y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.
- Por el contrario, el *EA de Castilla-León (1983)* sí hace alusión, en su *Preámbulo*, a la “identidad histórica y cultural claramente definida dentro de la plural unidad de España” de la Comunidad Autónoma; al tiempo que señala que fue “el pueblo castellano-leonés quien expresó su voluntad política de organizarse en Comunidad Autónoma, reanudando así aquella identidad”. Son así constantes las alusiones a ese “pasado histórico” que culmina en la constitución de la Comunidad Autónoma, la cual permite la recuperación de sus instituciones. La “tradición histórica” justifica, pues, la iniciación del proceso autonómico que desemboca en el Estatuto. Por eso, resumiendo lo indicado, el *Art. 1.1* indica que “Castilla y León, como expresión de su identidad propia, de acuerdo con la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran, y en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma...”.
- De forma sobresaliente, el *EA de Cataluña de 1979* contiene un explícito *Preámbulo* en el que se insiste en la dualidad ya comentada. Se pretende así otorgar un “plus” de legitimidad a la autonomía al insistir en la relevancia jurídica que poseen ciertos elementos diferenciadores

característicos de raigambre histórica⁵. Así, se dice: “Cataluña, ejerciendo el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran España, manifiesta su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma”; lo cual acaece en el contexto del “proceso de recuperación de las libertades democráticas” y de las “instituciones (catalanas) de autogobierno”. Por eso, el Estatuto se muestra como “la expresión de la identidad colectiva de Cataluña” y la “libertad colectiva de Cataluña encuentra en las instituciones de la Generalidad el nexo con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos”. En consecuencia, el Art. 1.1 del Estatuto proclama: “Cataluña, como nacionalidad y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto...”.

- El EA de Ceuta de 1995 se limita a indicar, en su *Preámbulo*, que su Estatuto de Autonomía “es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta..., dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España”. Mediante el mismo, “consciente de su significado histórico”, según señala el Art. 1.1, “Ceuta, como parte integrante de la Nación española y dentro de su indisoluble unidad, accede a su régimen de autogobierno...”.
- Por su parte, el EA de Extremadura de 1983 dispone lo siguiente: “Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica, dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, se constituye en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución española y el presente Estatuto...” (Art. 1.1).
- El EA de Galicia de 1981, define, en su Art. 1.1, a Galicia como “nacionalidad histórica”, que “se constituye en Comunidad Autónoma para acceder a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto...”.
- El EA de las Islas Baleares de 1983 recuerda, en el *Preámbulo*, la forja de la identidad político-territorial de la Comunidad Autónoma cuando “rinda homenaje a todos sus hijos que a lo largo del tiempo han trabajado para mantener la identidad de nuestro pueblo”. Sentada esta premisa dicho *Preámbulo* alude a la voluntad popular como germen del autogobierno, al afirmar que el derecho a la autonomía se hace realidad merced a la propuesta que los Parlamentarios y Consejeros hacen a las Cortes Generales, para su aprobación, del correspondiente Estatuto. En consecuencia, el Art. 1.1 del mismo proclama: “Las Illes Balears, como expresión de su identidad histórica y de su singularidad, en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones, se constituye en Comunidad Autónoma...”.
- El EA de Canarias de 1982 afirma la condición de nacionalidad e insiste en el carácter singular que muestra la identidad territorial canaria. Tras ello, el Estatuto aparece como manifes-

⁵ Cfr., esencialmente, AJA FERNÁNDEZ, E.: “La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996, pp. 163 y ss. También, BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico”, en PÉREZ CALVO, A. (ed.): “Estado, Nación y Soberanía (problemas actuales en Europa)”, Madrid, Senado, 2000, pp. 85 y ss.

tación práctica del ejercicio democrático del derecho al autogobierno. No en vano, el *Art. 1* indica: “Canarias, como expresión de su identidad singular, y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad de la Nación española...”.

- El *EA de La Rioja de 1982* contempla ambos elementos de referencia cuando inaugura su Estatuto de la siguiente forma, en su *Art. 1.1*: “La Rioja, como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho al autogobierno recogido en la Constitución española, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español...”.
- Más elocuente resulta el *EA de la Comunidad de Madrid de 1983*, que, de acuerdo con su *Art. 1.1*, sostiene: “Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma...”.
- El *EA de Melilla de 1995* indica, en su *Preámbulo*, que “El presente Estatuto de Autonomía... es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Melilla, y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España. Con su aprobación Melilla accede a su régimen de autogobierno”. Así, el *Art. 1* del Estatuto insiste en que: “Melilla...accede a su régimen de autogobierno...”.
- El *EA para la Región de Murcia de 1982*, define a ésta en su *Preámbulo* como “entidad histórica perfectamente definida dentro de España (que) haciendo uso del derecho a la autonomía..., en base a las decisiones de sus ayuntamientos y del Consejo Regional Preautonómico, libre y democráticamente expresadas, manifiesta su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma...”. De ahí que “El Estatuto sea la expresión de la identidad de la Región de Murcia”. En consecuencia, el *Art. 1.1* del mismo proclama: “La provincia de Murcia, como expresión de su identidad regional histórica dentro de la indisoluble unidad de España, se constituye en Comunidad Autónoma para acceder a su autogobierno...”.
- La *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982*, se refiere extensamente, en su prolijo *Preámbulo*, a la identidad histórica de la Comunidad Autónoma. Se alude así al reconocimiento constitucional del régimen foral en el párrafo primero de la Disposición Adicional Primera, en la que se amparan y respetan los derechos históricos de Navarra. Por eso, de acuerdo con esa visión intensamente historicista, la Ley Orgánica de referencia no pretenda sino reformar y modernizar el Régimen Foral navarro. De ese modo, como indica el *Art. 1*, “Navarra constituye una Comunidad Foral, con régimen, autonomía e instituciones propias...”; si bien a sabiendas de que, como dispone su *Art. 2.1*: “Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la ley paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica, y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera”.

- El *EA para el País Vasco de 1979* dispone en su *Art. 1*: “El Pueblo Vasco o Euskal Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español, bajo la denominación de Euskadi o País Vasco...”. Más la peculiar estructura territorial interna de la Comunidad Autónoma lleva a añadir en el *Art. 3*: “Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno”.
- Y, finalmente, el *EA de la Comunidad Valenciana de 1982*, expresa en su *Preámbulo*: “El presente Estatuto constituye la manifestación de la voluntad autonómica del pueblo de las provincias valencianas...”. A lo que se añade: “Aprobada la Constitución española, es, en su marco, donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia se encuentra con la concepción moderna del País Valenciano, dando origen a la autonomía valenciana, como integradora de ambas corrientes de opinión que enmarcan lo valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que comprende”. Así, el *Art. 1.1* proclama: “El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma,..., como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad...”. De todas formas, como indica el *Art. 1.2*: “La Comunidad Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del pueblo valenciano...”.

3. Las cláusulas que incorporan los nuevos Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Autonomía “de segunda generación”, elaborados a partir de 2006, intensifican las referencias a las singularidades y, en su caso, hechos diferenciales que conforman la peculiar identidad colectiva de la respectiva Comunidad Autónoma.

- Así, primeramente, el *EA de la Comunidad Valenciana*, en su versión parcialmente reformada de 2006, insiste, en su nuevo *Preámbulo*, en la condición de “nacionalidad histórica” que posee aquélla, la cual actúa como fundamento de su derecho al autogobierno y de la propia iniciativa de modificación del Estatuto de Autonomía. De ese modo, se proclama que “...es motivo de esta reforma el reconocimiento de la Comunitat Valenciana como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura, y por su Derecho Civil Foral”.

Seguidamente, se incorpora en el artículo 1 del Título I un precepto que declara: “El pueblo valenciano...se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución española reconoce a toda nacionalidad...”.

A su vez, como proyección específica de ese reconocimiento, según dispone su *Art. 7*, “...se procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y

económica valenciana...”; cláusula que apela a los “derechos históricos” de la Comunidad Valenciana, a fin de que los mismos incidan en la asunción de nuevas competencias.

- En cualquier caso, el principal salto cualitativo en la materia lo supone el nuevo *EA de Cataluña de 2006*, el cual ha generado un intenso debate acerca de cómo se describe en el mismo la autopercepción de la identidad político-territorial catalana, en tanto que base y razón esencial de su derecho al autogobierno. Así, en su destacado *Preámbulo* se insiste, aportando referencias concretas seleccionadas, en la “vocación constante de autogobierno” de Cataluña, acreditada a lo largo de la historia, la cual ha sido fuente de un ordenamiento jurídico específico. De ese modo, se establece una suerte de doble legitimación, jurídica e histórica, de la autonomía político-territorial catalana, al afirmar: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España”. Por ello, expresando la autoconciencia de una singular idiosincrasia o identidad político-territorial, se proclama lo siguiente: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como *nación*”, lo que inmediatamente se contextualiza apelando a “la Constitución española”, la cual, “en su artículo segundo reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”⁶.

Esa “doble legitimidad”, dotada de la eficacia jurídica de la que carece el Preámbulo del Estatuto, se proyecta especialmente en el articulado del mismo, dos de cuyos preceptos insisten, tanto en la condición de “nacionalidad”, como en los “derechos históricos” de Cataluña, si bien en el marco de lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto, normas éstas que vienen a reconocer y canalizar esos anhelos colectivos de autogobierno del pueblo catalán, manifestados a lo largo del tiempo.

Así, inicialmente, el *Art. 1* del Estatuto dispone: “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

A su vez, el *Art. 5* proclama lo siguiente: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la Disposición Transitoria Segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en el que se organiza la Generalitat”.

⁶ Acerca de la intensa polémica generada por esta frase, vid., ÁLVAREZ JUNCO, J.; BERAMENDI, J. y REQUEJO, F.: “El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados”, Madrid, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2005.

- Por su parte, el nuevo *Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007* hace reposar la identidad político-territorial de esa Comunidad Autónoma en el deseo de lograr “una mayor profundización en el reconocimiento del hecho insular”, en tanto que dato diferencial destacado. Así lo declara la *Exposición de Motivos* que precede al texto del Estatuto, que evoca así “el sentimiento y la idiosincrasia isleños” como motor de la iniciativa de reforma estatutaria. Seguidamente el *Preámbulo*, tras recordar la forja histórica de la identidad balear gracias a “muchas generaciones, tradiciones y culturas que han convergido en esta tierra de acogida”, subraya esta idea esencial, aludiendo a “...la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, Menoría, Ibiza y Formentera...”. En consecuencia, la profundización en el autogobierno, en el marco del Estado español y la Unión Europea, que el nuevo Estatuto manifiesta, se basa en su deseo de mejora del mismo y en el amparo “de la insularidad del territorio de la Comunidad Autónoma como hecho diferencial, merecedor de protección especial”.

Así, los Arts. 1 y 3 del Estatuto se hacen eco de la identidad balear, afirmando, respectivamente, su condición, por una parte, de “nacionalidad histórica”; y, por otra, de Comunidad Autónoma a la que es inherente un “hecho diferencial” que deriva de su “insularidad”.

El Art. 1 determina: “La nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera, como expresión de su voluntad colectiva y en ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y a las regiones, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la propia Constitución y del presente Estatuto”.

Seguidamente, el Art. 3 insiste en lo siguiente: “El Estatuto ampara la insularidad del territorio de la Comunidad Autónoma como hecho diferencial y merecedor de protección especial”. “Los poderes públicos, de conformidad con lo que establece la Constitución, garantizan la realización efectiva de todas las medidas necesarias para evitar que del hecho diferencial puedan derivarse desequilibrios económicos o de cualquier otro tipo que vulneren el principio de solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas”.

- A su vez, el nuevo *EA de Andalucía de 2007* contiene, en su extenso *Preámbulo*, referencias relevantes, algunas de ellas particularmente novedosas, en relación con la justificación del derecho al autogobierno de una Comunidad Autónoma. Así, aquél, mostrándose como expresión de la voluntad colectiva popular, afirma: “Andalucía, a lo largo de su historia ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo...”; lo que se pone de manifiesto en el hecho de que “Andalucía ha sido la única Comunidad que ha tenido una fuente de legitimidad específica en su vía de acceso a la autonomía, expresada en las urnas mediante referéndum”, circunstancia ésta “que le otorga una identidad propia y una posición incontestable en la configuración territorial del Estado”. Lo dicho converge en la aseveración de que “Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”. Mas este reconocimiento de la identidad andaluza se realiza desde el respeto a “las singularidades y hechos diferenciales” que en España existen, siempre y cuando “esas diferencias no sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios”. Por eso, se subraya que “Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad...”. De ahí que se conciba al Estatuto como

instrumento jurídico orientado a impulsar el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución.

El reconocimiento de una identidad propia, histórica y, sobre todo, democráticamente expresada, son, pues, las fuentes del autogobierno político-territorial, en un contexto de lealtad y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas componentes del Estado español. Así, el Art. 1.1 del Estatuto indica: “Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución”. A ello se añade lo que, complementariamente, recoge el *párrafo 2* del citado artículo, que señala que los valores superiores que el Estatuto de Autonomía propugna para todos los andaluces, se aspiran a alcanzar “...en un marco de igualdad y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas de España”.

– A su vez, el nuevo *EA de Aragón de 2007* reafirma, igualmente, el carácter de “nacionalidad histórica” que posee esta Comunidad, el cual resulta expresivo de una identidad político-territorial propia. Así, ya su *Preámbulo* establece lo siguiente: “Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su derecho a la autonomía al amparo de la Constitución española”. A tal fin, precisa los que considera hitos fundamentales de su trayectoria histórica, manifestación de la cual y “seña de identidad” considera a su Derecho Foral. Por eso, entiende que “El presente Estatuto sitúa a Aragón en el lugar que, como nacionalidad histórica, le corresponde dentro de España...”.

El Título Preliminar concreta lo expuesto al proclamar en su Art. 1 lo siguiente, en su *párrafo primero*: “Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio de su derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad”.

Tras ello, el *párrafo tercero* del mencionado Art. 1 subraya: “La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho Foral y su cultura”.

– Finalmente, el nuevo *EA de Castilla y León de 2007* se esfuerza por acreditar, en su extenso *Preámbulo*, el carácter de “comunidad histórica y cultural reconocida” que posee esa Comunidad Autónoma, la cual ha forjado su personalidad propia a lo largo de los siglos. Una vez afirmada su identidad político-territorial, se insiste en que “su autogobierno se fundamenta en la Constitución de 1978, así como en los derechos que, en el marco de ésta, amparan a los territorios dentro de España y en el escenario europeo”.

De ese modo, el Art. 1, inserto en el Título Preliminar del Estatuto, proclama: “Castilla y León es una comunidad histórica y cultural que tiene su origen en los antiguos Reinos de León y de Castilla, ha contribuido de modo decisivo a la formación de España como Nación, ejerce su derecho al autogobierno y se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución y del presente Estatuto de Autonomía”.

– Además, conviene no olvidar la *Propuesta de Reforma del EA de Castilla-La Mancha de 2008*, actualmente en proceso de tramitación en Cortes, que muestra una orientación bien distinta.

En ella no se hace hincapié alguno en la importancia del pasado como germen de la identidad político-territorial comunitaria, sino que se insiste en que el autogobierno es resultado exclusivo de la voluntad libremente expresada por los ciudadanos castellano-manchegos, que, de esa forma, han contribuido a la completa conformación autonómica del Estado. Así, transcurridos más de veinticinco años de autogobierno se resalta la utilidad contrastada de la autonomía, habida cuenta de su contribución evidente al desarrollo y progreso de la Comunidad y a la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos. Así, la elevación de las cotas de autogobierno que implica la reforma estatutaria castellano-manchega se efectúa desde el rechazo a toda forma de privilegio que pueda beneficiar a aquellas Comunidades Autónomas que hayan invocando identidades históricas. Aspira, pues, a contribuir a una mejor articulación, lo más igualitaria posible, de todas aquéllas, a fin de mejorar el funcionamiento del futuro del Estado.

Por todo ello el *Preámbulo* reconoce que “Aunque anteriormente el territorio de Castilla-La Mancha no constituyó como conjunto una entidad política propia, su gente y sus municipios tienen una larga historia...”. Con todo, “No son el pasado, ni nuestras peculiaridades históricas, sino la Constitución...y el proyecto común de futuro que los ciudadanos acordamos los que determinan nuestra constitución como Comunidad Autónoma, con entidad política propia”. Por tanto, “la institucionalización de Castilla-La Mancha fue el resultado de un acuerdo político, (que) contribuyó a la completa estructuración autonómica del Estado en una España democrática, conforme a su formulación constitucional”. Además, “El desarrollo de la Autonomía de Castilla-La Mancha ha acreditado desde su origen la conveniencia del autogobierno, constituido en uno de los motores del progreso de la Región, que se identifican con el bienestar de las personas que la habitan”. Por ello, “al elevar al máximo nivel su responsabilidad autonómica (los castellano-manchegos) han acreditado su leal compromiso con la aspiración a mejorar el funcionamiento del conjunto del Estado. Este propósito exige, por imperativo del presente, la articulación democrática de todas las Comunidades Autónomas, sin distinción alguna que, invocando identidades históricas, privilegie su participación en la distribución del poder territorial del Estado que compartimos”.

Así, el Art. 1 de la Propuesta de Reforma de Estatuto, inserto en su Título Preliminar, dispone: “Los ciudadanos de Castilla-La Mancha, en ejercicio del derecho al máximo nivel de autogobierno reconocido constitucionalmente y como expresión de su plena condición de comunidad política, se constituyen en Comunidad Autónoma, de conformidad con la Constitución española y el presente Estatuto”.

- Y, por último, ha de aludirse a la *Propuesta de Reforma del EA de Extremadura de 2009*, que insiste en que, aun reconociendo que la identidad extremeña que lo fundamenta se forjó, en buena medida, como reacción frente al atraso económico y la postergación política; lo cierto es que el anhelo de autogobierno proviene de la reinstauración democrática, la cual cristaliza con la elaboración de la Constitución de 1978. De ahí que sea la toma de conciencia de los beneficios que genera para su población una Extremadura dueña de su destino, en el marco de la Nación española, lo que induzca a acometer, tras un cuarto de siglo de vigencia, la iniciativa de reforma estatutaria, a fin de actualizar y perfeccionar el marco jurídico existente.

Por eso, el *Preámbulo* dice: “...es la recuperación de la democracia, con la Constitución de 1978, la base sobre la que edificamos la Extremadura del presente y del futuro...”. “Ese es el fundamento sobre el que este Estatuto de Autonomía de 1983 encarna contemporáneamente el deseo de autogobierno de los extremeños, la dignidad irrenunciable de unos ciudadanos que deciden por sí mismos asumir el reto propuesto por la Constitución y rebelarse contra una larga historia de dependencia e insignificancia política”. “Este texto es el marco referencial de nuestra convivencia y la expresión jurídica de nuestra identidad como pueblo, plenamente compatible con la unidad sin cuestionamientos de una España a la que queremos y a la que pertenecemos”. “Es el instrumento para seguir avanzando como pueblo con raíces, rasgos propios, historia y definida personalidad”. “El autogobierno ha dejado en nuestras manos el rumbo del destino colectivo de a región y...somos las actuales generaciones las que debemos dirigirla a nuevas metas...”.

El *Art. 1* de la Propuesta de Reforma estatutaria, que se inscribe en su Título Preliminar, dispone así, en su *párrafo primero*: “Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica y por voluntad democrática de los extremeños, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

El *párrafo segundo* del mencionado *Art. 1* indica: “La Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de sus instituciones, asume el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños”.

Y también merece reproducirse lo que añade el *párrafo cuarto* del *Art. 1*, alusivo a los “elementos diferenciales de Extremadura”, los cuales, en su mayor parte, no son sino principios que han de inspirar la actuación de sus poderes públicos. Algunos de ellos constituyen verdaderos elementos distintivos que han de ser tenidos muy en cuenta por todos, ya que ellos conforman la peculiar idiosincrasia o “identidad extremeña”, como son aquéllos que expresan la importancia o “el predominio del mundo rural”; la “proyección en Portugal e Iberoamérica”, la “baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa que supone de acceso de los ciudadanos a los servicios y equipamientos generales”. Todo ello hace que se insista en que “Los poderes públicos adoptarán las medidas y proveerán los recursos necesarios para evitar que de tales diferencias se deriven desigualdades frente al conjunto del Estado y para corregir las existentes”.

4. Valoración final.

En vistas de lo expuesto, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) Los Estatutos expresan la forma que tienen las Comunidades Autónomas de describirse a sí mismas. A tal fin recurren a expresiones ajenas, con frecuencia, al mundo del Derecho, que permiten definir las de acuerdo con la percepción que tienen de su singularidad característica.

- 2) Tales expresiones se encuentran principalmente enunciadas en los Preámbulos y en los Títulos Preliminares de los Estatutos, proyectándose, a veces, en las instituciones y competencias que se atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas.
- 3) Así, demostrando su importancia, ya los Estatutos de “primera generación” revelaron la existencia de una identidad político-territorial previa, que, junto con la manifestación de una voluntad popular expresa, justificaba el acceso al autogobierno de los diferentes sujetos colectivos conformados mediante el ejercicio del derecho a la autonomía.
- 4) De ese modo, la expresión de la identidad diferenciada de algunas Comunidades Autónomas se considera, más allá de lo indicado en la Constitución, el fundamento último, de carácter histórico, del autogobierno alcanzado por las mismas. Por tanto, esas “cláusulas identitarias” surten el efecto inicial de contribuir, de forma decisiva, a la legitimación política de los Estatutos. En ese sentido, si bien se observa cómo ese propósito legitimador, en un principio, se evidenciaba fundamentalmente en aquellas Comunidades que, en el pasado, habían mostrado un deseo explícito de acceso al autogobierno; lo cierto es que el mismo, bien por mera emulación, bien por efectiva toma de conciencia, adquirida con el transcurso del tiempo, o por ambos motivos a la vez, se encuentra hoy expresado, aunque con desigual intensidad, en todos los Estatutos vigentes.
- 5) A su vez, cabe, también, advertir la eficacia cohesiva que despliega la respectiva identidad territorial, la cual funge claramente como factor generador de integración interna en el seno de las distintas Comunidades Autónomas. No en vano, su capacidad para establecer referencias comunes y suscitar la conciencia de copertenencia a un mismo ámbito político, diferenciado del resto, es especialmente notable.
- 6) Además, el reconocimiento de una identidad territorial específica se muestra como la vía a través de la cual se produce la integración de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional, el cual no hace sino reconocer la forma cómo se presentan aquéllas a sí mismas.
- 7) Sin embargo, sucede que, en ocasiones, esa definición identitaria que realizan los diferentes Estatutos se presenta como cualificado “elemento de diferenciación”, esgrimido por algunas Comunidades Autónomas frente a las demás, al destinarse a la obtención de un trato privilegiado por parte de las mismas. Este hecho ha repercutido en estas otras provocando en ellas el deseo de expresar una identidad de relevancia equiparable, acreedora de un reconocimiento cualitativo análogo.
- 8) Así, como consecuencia de la formulación de esas identidades diferenciadas, se observa el desarrollo de una creciente tensión dialéctica que enfrenta a visiones de la organización territorial del Estado difícilmente conciliables, en tanto que antagónicas: por un lado, la que postula un federalismo asimétrico, tendente a la admisión de hechos diferenciales; y, de otro, la que auspicia una concepción más propia de un sistema federal simétrico o paritario. Ambas no son sino el reflejo de la compleja dinámica que muestra nuestro modelo de Estado autonómico.

§ 4. CAPITALIDAD Y SEDES

Antonio Javier Trujillo Pérez

Sumario

- 1. La capitalidad y sedes en los Estatutos de Autonomía entre 1979-1983.**
- 2. Los desarrollos de las previsiones estatutarias sobre capitalidad y sedes de las Comunidades Autónomas.**
- 3. Los cambios introducidos en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados entre 2006 y 2007.**
- 4. La normativa posterior a las reformas estatutarias de los años 2006 y 2007.**
- 5. Conclusiones.**

1. La capitalidad y sedes en los Estatutos de Autonomía entre 1979-1983.

La primera Ley Orgánica que aprueba un Estatuto de Autonomía es la relativa al País Vasco y, en ella, la previsión sobre la sede de las instituciones autonómicas no se concreta, sino que efectúa una atribución al Parlamento autonómico para que, a través de una ley, realice la pertinente designación¹. La literalidad del precepto aporta, además, los siguientes rasgos interesantes: se tratará de la sede de las instituciones comunes, deberá radicar dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y –en un entendimiento literal– será única, como se advierte de su transcripción: “la designación de la sede de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará mediante Ley del Parlamento Vasco y dentro del territorio de la Comunidad Autónoma”.

El EC, elaborado al mismo tiempo que el anterior, establece una regulación diferente de esta materia: de un lado indica que son instituciones de la Generalidad el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno y, aún previendo que serán leyes de Cataluña las que ordenarán el funcionamiento de estas instituciones de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, designa expresamente a la ciudad de Barcelona como sede del Parlamento y del Consejo Ejecutivo². De otro lado, introduce una matización a esta designación aunque con alcance distinto: respecto al Parlamento, se permite la celebración de reuniones en otros lugares de Cataluña “en la forma y supuestos que la Ley determine”, mientras respecto al Consejo Ejecutivo “sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones”³.

A continuación puede tratarse el EG, aprobado por la primera Ley Orgánica de 1981. Este texto se asemeja más al EPV que al EC, pues en su Título Preliminar recoge la remisión a una ley autonómica de la designación de la sede de las instituciones y no hace referencia, como los dos citados, a la cuestión de la capitalidad. Ciertamente hay una diferencia significativa con el EPV y es la previsión de una mayoría reforzada, dos terceras partes de los miembros del Parlamento, para la aprobación de la mencionada Ley y también difiere del EPV en que, aunque se habla de la sede en singular, la literalidad del texto puede posibilitar que no se trate necesariamente de una sola sede para todas las instituciones⁴.

¹ Artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ubicado en el Título Preliminar.

² Lo primero se realiza en el artículo 29 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mientras la designación de Barcelona como sede del Parlamento y del Consejo Ejecutivo, se hace en los artículos 30.3 y 37.3 del mismo texto. Todos estos preceptos se encuentran en el Título II, dedicado a Generalidad.

³ Cfr. los preceptos citados en la nota anterior para cada institución. Debe hacerse notar que en el caso del Parlamento esta posibilidad se remite a la Ley y no al Reglamento del mismo.

⁴ Según dispone el artículo 8 del Estatuto, “una Ley de Galicia, para cuya aprobación se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de su Parlamento, fijará la sede de las instituciones autonómicas”.

Fecha 30 de diciembre de 1981 tienen tres Estatutos de Autonomía como son el de Andalucía, el del Principado de Asturias y el de Cantabria, correspondientes a una comunidad autónoma pluriprovincial y a dos de las uniprovinciales. Se tratarán aquí siguiendo el orden de las leyes orgánicas que los aprobaron y que es el que acaba de exponerse.

El EA opta por utilizar el concepto de capitalidad de Andalucía, a diferencia de los Estatutos vistos hasta el momento, a la que vincula ser la sede del Gobierno y del Parlamento: sin embargo, el texto no señala cuál será esa ciudad remitiendo al Parlamento dicha decisión. Es llamativa la forma y el momento en que se tomará esa decisión por la cámara, lo que la dota ante todo de carácter político y simbólico, pues “la capital de Andalucía, sede del Gobierno y del Parlamento, será la ciudad que decida éste, por mayoría de dos tercios, en su primera sesión ordinaria”⁵. Será, por tanto, una decisión parlamentaria de carácter estructural sobre la Comunidad, sin una forma normativa determinada en el EA –a lo que contribuye que se deba tomar en la primera sesión ordinaria– y por una mayoría cualificada como en el EG. A la vez, en la misma sesión, también sin forma normativa predeterminada y sin una mayoría expresa, se decidirá la sede del Tribunal Superior de Justicia: en el caso de Galicia la sede de este Tribunal se hacía coincidir con la de la Audiencia Territorial entonces existente, mientras que el EA prefiere no hacerlo, porque mantiene subsistentes las dos Audiencias Territoriales existentes en el ámbito de la CA, a las que integra en el TSJ⁶.

El texto inicial del EAst. indicaba que “la sede de las instituciones del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por Ley del Principado se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio”⁷. En este caso, se indica estatutariamente la sede de las instituciones sin hacer mención a la capitalidad y se permite que, a través de una ley autonómica, se fijen en otro lugar de la Comunidad algunos órganos administrativos de las instituciones o del propio Principado: de este modo, puede operarse algún tipo de descentralización administrativa si el legislador lo estima oportuno.

Un modo distinto de afrontar esta materia es el utilizado por el ECant. que, además, ha sido objeto de una modificación sustancial, como se verá en el siguiente apartado. La primera regulación une, en un mismo precepto, la definición de la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la CA con la designación de la sede de dicha institución entendida en su totalidad: no hay, por tanto, posibilidad de ubicar alguna de las concretas instituciones autonómicas en

⁵ El artículo 7 cita en el orden indicado a estas dos instituciones, a diferencia de otras normas que prefieren anteponer el segundo al primero, bien por la definición de la forma de gobierno, bien por sus aspectos simbólicos en el sistema político, entre otros motivos. Se encuentra el precepto en el Título Preliminar del EA, dedicado a las “Disposiciones Generales”.

⁶ El artículo 48.2 EA indica que “se mantienen las Audiencias Territoriales de Granada y Sevilla, quedando formalmente integradas en la estructura y organización del Tribunal Superior de Justicia”, atribuyendo a cada una de ellas el conocimiento de los recursos electorales que se suscitaren en sus respectivos territorios en tanto en cuanto no esté constituido el Tribunal Superior de Justicia (cfr. Disposición Transitoria Cuarta EA).

⁷ Artículo quinto de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía para Asturias. Posteriormente el artículo único.1 de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, ha modificado este título por “Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias”.

lugares distintos, ya que “la Diputación Regional de Cantabria es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cantabria y tendrá su sede en la ciudad de Santander”⁸.

En el año 1982 fueron aprobados siete Estatutos de Autonomía, que serán objeto de atención a partir de este momento y por el orden que se indica: La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra.

La regulación inicial de La Rioja difiere, respecto a los textos ya tratados, en que no habla de la sede de las instituciones autonómicas, sino de la sede de los órganos de la Comunidad Autónoma, situándola en la ciudad de Logroño⁹. Esta redacción, con un peso político inferior a las otras, tiene una explicación en el momento inicial del autogobierno que supone el Estatuto, con todas las posibilidades abiertas al posterior despliegue estatutario –incluso si llegaba a formar una nueva Comunidad con Castilla y León– y será objeto de modificación en una posterior reforma del texto, una vez consolidado política e institucionalmente.

En Murcia la primera previsión del Estatuto respecto a la capitalidad de la Región ha permanecido sin alteraciones, a pesar de las tres modificaciones de las que ha sido objeto. Desde la Ley Orgánica 4/1982, se indica que “la capitalidad de la Región se establece en la ciudad de Murcia, que será sede de sus órganos institucionales, con excepción de la Asamblea Regional, que la tendrá en la ciudad de Cartagena” y que el Tribunal Superior de Justicia tiene su sede en Murcia¹⁰. De este modo, se produce la opción clara del estatuyente por el reconocimiento preciso de la capitalidad de la CA a favor de una ciudad a la que corresponde también ser la sede de las instituciones autonómicas con la salvedad del parlamento autonómico, establecido en otra ciudad: así, la opción del Estatuto sobre la capital queda atenuada en el caso de esta comunidad uniprovincial y con una fuerte carga histórica, produciendo un cierto reequilibrio institucional entre las dos ciudades.

En el EV se encuentran dos referencias a la sede y ninguna a la capitalidad, presentando interés la manera en que se abordó esta cuestión en 1982, mantenida en sus aspectos esenciales incluso tras la reforma del año 2006. En primer lugar, se establece la sede física de la Generalidad, por tanto, del conjunto de las instituciones de autogobierno de la CA, “en el Palacio de su nombre, sito en la ciudad de Valencia”; en segundo lugar, se permite que una ley establezca instituciones y regule la celebración de reuniones de ellas en cualquier otro municipio de la Comunidad –lo que no resulta muy coherente con la anterior afirmación, salvo que se atribuya el nombre de Generalidad a alguna de las instituciones que la forman–; finalmente, se sitúa la sede del Gobierno autonómico en la ciudad de Valencia, permitiendo que se descentralice su

⁸ Cfr. artículo segundo apartado uno.

⁹ Como prevé el artículo cuarto de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, ubicado en el Título Preliminar.

¹⁰ Artículo quinto –situado en el Título Preliminar– para la cita literal, y treinta y cuatro, apartado uno, para el Tribunal Superior de Justicia, ambos de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia. Este último precepto continúa mencionando en su texto a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, ya derogada.

estructura administrativa en otros lugares de la Comunidad atendiendo también a la coordinación de funciones¹¹.

El EAr. contenía previsiones respecto a la sede de dos de las instituciones autonómicas que regulaba, las Cortes de Aragón y la Diputación General, encontrándose ambas –de modo coherente– en el Título Primero, dedicado a la organización institucional de la Comunidad Autónoma. La primera de las instituciones que mencionaba el texto eran las Cortes y se indicaba que su sede “se determinará por una ley de las mismas, sin perjuicio de que puedan celebrar sesiones en otros lugares dentro del territorio de Aragón”¹². Interesa señalar que también el Estatuto resolvía la cuestión de la sede provisional mientras se elaboraba dicha norma legal y, en ese sentido, preveía que “éstas con carácter provisional, radicarán en la ciudad de Zaragoza”¹³. La otra institución de la que se menciona la sede es la Diputación General y, en este caso, se fija en la ciudad de Zaragoza, aunque permite que pueda modificarse dicha sede a través de una ley autonómica, sin indicar la necesidad de conseguir ninguna mayoría cualificada¹⁴. Compatibilizaba, por tanto, el EAr. dos de los modelos ya vistos: de un lado, reservar a una ley la fijación de la sede definitiva de las Cortes, abriendo –sin embargo– el propio Estatuto la posibilidad de que se celebrasen sesiones de las mismas en otros lugares, aspecto que deberá prever, por tanto, la mencionada Ley; de otro, fijar la sede de una institución, en este caso, el órgano colegiado de gobierno. Eran novedosos los siguientes puntos: usar conjuntamente los dos sistemas; preocuparse de establecer en el propio Estatuto la sede provisional de la institución cuya fijación se remitía a un momento posterior, con la influencia innegable que podría tener esa decisión provisional respecto a la sede definitiva; permitir que mediante una ley autonómica se modificase la sede de la institución que había fijado el texto estatutario.

El ECM indica en su Título Preliminar que una ley de las Cortes de dicha Comunidad fijará la sede de las instituciones, aunque establece la sede del Tribunal Superior de Justicia en Albacete¹⁵.

El ECan. establece de modo claro una capitalidad compartida de la Comunidad Autónoma entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria¹⁶. En el mismo precepto

¹¹ Las previsiones sobre la Generalidad y la remisión a la Ley indicadas en el texto aparecen en los dos párrafos del artículo sexto de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; la definición de la Generalidad como conjunto de las instituciones de autogobierno se encuentra en el artículo noveno, apartado uno y se explicita en el apartado dos; y la relativa a la sede del Gobierno en el apartado tres del artículo diecisiete de la misma norma: “La sede del Gobierno valenciano estará en la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones”.

¹² Artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹³ Disposición Transitoria Undécima del EAr.

¹⁴ Cfr. artículo 25 EAr.

¹⁵ Sobre la sede de las instituciones se pronuncia el artículo sexto y sobre el TSJ el artículo veintitrés, situado en el Título dedicado a la Administración de Justicia en la Región, el II.

¹⁶ Cfr. artículo tercero, apartado uno de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, situado entre las disposiciones generales contenidas en el Título Preliminar. Reitera esa capitalidad expresamente en la

donde se establece la capitalidad compartida, se pronuncia sobre las sedes de algunas instituciones: en primer lugar, indica que la del Presidente del gobierno autonómico alternará entre ambas capitales por períodos legislativos y, a la vez, que el Vicepresidente del citado gobierno residirá en sede distinta a la del Presidente. En segundo lugar, este criterio de alternar y, por tanto, compartir sucesivamente sede, no se sigue en el caso del Parlamento, cuya sede el Estatuto fija en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, lo que dada la complejidad organizativa de esta institución es aconsejable¹⁷. Finalmente, existe una nueva referencia a la determinación sobre la sede del Parlamento tras indicarse que la sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma será la de la ciudad de Las Palmas¹⁸. Por todo esto, destaca en el ECan., junto a la capitalidad compartida y a la previsión de la sede de la Delegación del Gobierno de la nación, que se incluya al Vicepresidente del gobierno autonómico en el texto estatutario, con lo que su presencia en el gobierno será inexcusable y no facultativa del Presidente, como ocurre en la Constitución y en otros Estatutos¹⁹. Una explicación a esta peculiaridad reside en el deseo de no preterir a ninguna de las ciudades que ostentan la capitalidad.

La LORAFNA manifiesta en origen que la capital de Navarra es la ciudad de Pamplona, sin hacer mención a la sede o sedes de las instituciones autonómicas²⁰.

En el mes de febrero de 1983 se culmina la aprobación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas restantes: Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla-León. Comenzando por Extremadura, su Estatuto opta por designar capital de la Comunidad Autónoma, que será Mérida, y establecer en esa ciudad la sede de la Junta y de la Asamblea, siendo relevante que no se trata de una de las capitales de provincia²¹.

En el caso de las Islas Baleares no aparece ninguna referencia a la capital pero sí a las sedes de determinadas instituciones: se establecen en la ciudad de Palma de Mallorca las del Parlamento y el Gobierno, aunque este último podrá reunirse en cualquier lugar del territorio de la

Disposición Adicional Tercera.

¹⁷ Cfr. artículo tercero, apartado dos de la Ley Orgánica 10/1982.

¹⁸ Se remarca en la Disposición Adicional Tercera que “lo establecido en esta Disposición así como en el artículo tercero, dos, sobre la sede del Parlamento de Canarias, no afecta en modo alguno al criterio de capitalidad compartida recogido en el apartado uno del artículo tercero de este Estatuto”.

¹⁹ El artículo 18 ratifica esta presencia necesaria pues indica que “el Presidente designa y separa libremente al Vicepresidente y a los restantes miembros del Gobierno” y “el Vicepresidente, que deberá tener en todo caso la condición de Diputado, sustituye al Presidente en caso de ausencia, vacante o enfermedad” (apartados 1 y 2).

²⁰ Como dispone el artículo octavo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

²¹ Esta decisión normativa se plasma en el artículo quinto de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, situado en el Título Preliminar.

CA previa la oportuna convocatoria²². Asimismo se prevé que, dado el carácter insular de esta comunidad, su Gobierno pueda establecer organismos, servicios y dependencias en cualquiera de las islas, de acuerdo con lo que establecido en el Estatuto²³.

El EM establece la sede de las instituciones autonómicas en la villa de Madrid y permite que por una ley autonómica, aprobada por mayoría absoluta, puedan localizarse algunos organismos, servicios o dependencias –por tanto, no instituciones, con lo que sorprende la previsión de esa mayoría reforzada– en otro lugar del territorio²⁴. Además, también se toma en consideración la peculiar condición del municipio de Madrid por ser capital del Estado y sede de las instituciones generales del mismo: ello obliga a prever la existencia de un régimen especial, aprobado a través de una ley de las Cortes Generales, que deberá determinar las relaciones entre las instituciones de los tres niveles de organización territorial y poder político²⁵.

La Comunidad Autónoma cuyo Estatuto se aprobó en último lugar fue Castilla y León. El texto preveía el lugar donde sus Cortes debían celebrar la sesión constitutiva, la villa de Tordesillas y, además, señalaba que en su primera sesión ordinaria debían aprobar, por mayoría de dos tercios, la ley que determinase la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno²⁶. Este tipo de previsión contiene diferencias y similitudes con las observadas en otros Estatutos: entre las primeras, que sea un artículo con la rúbrica “Sede” donde se incluye esta regulación; y que se remita a una ley, que debe ser aprobada en la primera sesión ordinaria de las Cortes, la determinación de la sede o sedes²⁷; entre las segundas, la previsión de una mayoría muy cualificada para aprobar esa ley o que puedan establecerse una o varias sedes. Además, es novedoso que en el mismo precepto se prevea una ley que determine la ubicación de los organismos o

²² Cfr. artículos diecinueve.3 y treinta y tres.6 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

²³ Cfr. artículo treinta y tres.7 de la Ley Orgánica 2/1983.

²⁴ Artículo quinto, dentro del Título Preliminar, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

²⁵ Según el artículo sexto: “La villa de Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”. La singularidad de Madrid en cuanto es la capital del Estado ya fue tenida en cuenta por el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre Régimen Preautonómico de la Región castellano-manchega: en él se decía que “la referencia a la provincia de Madrid que en el Real Decreto-Ley se contiene, en modo alguno predetermina su incorporación a esta u otra entidad territorial. El carácter específico que le confiere el ser la capital del Estado, su especial dimensión sociológica, política y económica, han aconsejado arbitrar la posibilidad de su integración futura, en igualdad de derechos con las restantes provincias, en la Junta de Comunidades” y, por ello, el apartado uno de la Disposición Adicional señalaba que “la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la Región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias. Se faculta al Gobierno para adaptar el presente Real Decreto-Ley a la nueva situación que se produzca”.

²⁶ Artículo tercero.1 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, situado en el Título Preliminar, dedicado a las Disposiciones generales.

²⁷ El EA no exigía esta forma normativa.

servicios de la Administración de la Comunidad a propuesta de la Junta de Castilla y León: esta ley debe ser otra tanto por su objeto, como para permitir la propuesta de la Junta atendiendo a los criterios mencionados en el texto, lo que no parece posible en la primera sesión ordinaria de las Cortes, y porque ya no requiere una mayoría expresa para su aprobación²⁸. Pero el Estatuto refuerza aún más el carácter constitutivo que, respecto a la CA, tiene la determinación de la sede o sedes de las instituciones: en efecto, al regular la posibilidad de efectuar delegaciones legislativas las Cortes a favor de la Junta para dictar normas con rango de ley, expresamente se excluyen de esta posibilidad “las leyes para fijar la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, a que alude el artículo 3 de este Estatuto”²⁹.

2. Los desarrollos de las previsiones estatutarias sobre capitalidad y sedes de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo del artículo 4 del EPV se efectuó prontamente a través de la Ley de la Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco³⁰. Se trata de una norma de artículo único, que designa a la ciudad de Gasteiz-Vitoria como sede del Parlamento y del Gobierno. La justificación que se hace en su parte expositiva corrobora lo apuntado en el anterior epígrafe, en cuanto el legislador considera que el EPV y el ejercicio de los poderes de autogobierno en él recogidos exigen fijar en una misma ciudad la sede de esas dos instituciones –las comunes–, ofreciendo una explicación genérica y eminentemente política sobre la concreta designación efectuada³¹.

Las previsiones del EC fueron objeto de desarrollo por la Ley del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat. En ella, sin embargo, sólo se precisan aspectos relativos al Parlamento, pero no al Consejo Ejecutivo, en la materia objeto de este estudio. En efecto, de acuerdo a la previsión estatutaria de regularla por medio de ley, se establece como sede del primero “el Palau del Parlament en Barcelona” y se regulan los supuestos en que podrá efectuar reuniones fuera de dicha sede, configurándolos como excepcionales tanto por afirmación expresa, como por la mayoría tan cualificada de parlamentarios que pueden solicitarlo³². Igualmente,

²⁸ Se transcribe el texto completo del precepto para apreciar las diferencias: “1. Constituidas las Cortes de Castilla y León en la villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la Ley que determine la sede o sedes de sus Instituciones de autogobierno por mayoría de dos tercios. 2. Una ley de las Cortes de Castilla y León determinará la ubicación de los organismos o servicios de la Administración de la Comunidad a propuesta de la Junta, atendiendo a criterios de descentralización, eficacia, coordinación de funciones y a la tradición histórico-cultural”.

²⁹ Artículo 14.2 del Estatuto.

³⁰ Fue la Ley 1/1980, de 23 de mayo.

³¹ “Teniendo en cuenta las condiciones de todo tipo que a este respecto ofrece la ciudad” elegida.

³² Artículos 5 de esta Ley 3/1982, de 25 de marzo, y 25, según el cual “en supuestos excepcionales, el Parlament podrá reunirse fuera de su sede a petición de las tres cuartas partes de los Diputados o por acuerdo de la Junta de Portavoces que represente la misma proporción”.

debe destacarse la relevancia de la ciudad de Barcelona, sede por disposición estatutaria de estas instituciones catalanas: una primera muestra aparece cuando la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local establece la pervivencia del régimen especial del municipio de Barcelona en todo lo que no se oponga al texto de dicha Ley³³. La segunda se encuentra en la Ley de la Carta Municipal de Barcelona, donde se la considera como la capital de Cataluña, se consagra el régimen de esa capitalidad y se establece un mandato a su Ayuntamiento de “promover que la ciudad sea sede de organismos dependientes de otros niveles de administración y de instituciones europeas e internacionales”³⁴. Por último, en 2006 se produce el desarrollo por las Cortes Generales de la Ley básica estatal de régimen local asumiendo la capitalidad establecida en la Ley de la Carta Municipal³⁵.

El desarrollo legislativo del EG lo hace la Ley de fijación de la sede de las instituciones autonómicas de Galicia, y destacan unas diferencias importantes respecto a las CCAA tratadas hasta ahora en este apartado. La norma gallega, quizás no muy correctamente, comienza enumerando diversas instituciones de las que la ciudad de Santiago de Compostela es designada sede, mencionando en ese sentido al Parlamento, a la Xunta, a su Presidente y a las Consellerías, siendo significativo que establece la sede de las instituciones autonómicas en una ciudad que no es capital de provincia³⁶. Con todo, la diferencia más relevante es establecer que el TSJ tendrá su sede en la ciudad de La Coruña: es decir, de un lado, indica también la sede del órgano jurisdiccional y, de otro, establece una diversificación de las sedes, no concentrando todas las instituciones en la misma ciudad, con lo que acoge una cierta descentralización³⁷. Será precisamente la designación de Santiago de Compostela como sede de las instituciones autonómicas, el dato normativo que tiene en cuenta la Ley de Administración Local para prever un Estatuto especial para dicha ciudad, cuyo posterior desarrollo ya se cualifica por la capitalidad de dicha ciudad desde el mismo nombre de la ley³⁸. Finalmente, interesa detenerse también en las sedes de dos órganos creados por la legislación autonómica: en primer lugar, la Junta Electoral de

³³ Cfr. apartado 2 de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Ese régimen estaba regulado en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo.

³⁴ Cfr. artículos 1.1, 1.2 y 2.2 de la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre. Un precepto de esta Ley, el artículo 101.2, fue recurrido en inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno –recurso 1440/1999–, pero el proceso se extinguió por desistimiento del citado actor, publicándose tal circunstancia mediante Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004.

³⁵ Afirmada esa capitalidad en la Exposición de motivos de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, se normativiza en el artículo 1.1, y se indica que “el régimen especial del municipio de Barcelona se integra por lo dispuesto en la presente Ley y en la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local” (artículo 1.2). Se trata de una extensa Ley compuesta por 77 artículos y 10 Disposiciones.

³⁶ Lo hace en el artículo 1 de esta Ley 1/1982, de 24 de junio.

³⁷ Cfr. artículo 2.

³⁸ Así aparece en el artículo 89.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia y la norma será la Ley 4/2002, de 25 de junio, del Estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela.

Galicia que “tendrá su sede en la del Tribunal Superior de Justicia”, esto es, en La Coruña, y no en la del Parlamento y, en segundo lugar, el Consejo Consultivo de Galicia cuya “sede radicará en la ciudad de Santiago de Compostela, sede de las instituciones autonómicas”³⁹.

De acuerdo con las previsiones del EA, en la primera sesión ordinaria del Parlamento autonómico se produjo la decisión de éste sobre la ciudad que sería capital de Andalucía y, por tanto, sede del Gobierno y Parlamento: dicha sesión tuvo lugar el día 30 de junio de 1982, se designó Sevilla como capital de Andalucía y Granada como sede del TSJ⁴⁰. Entre las normas que han desarrollado este Estatuto hay que indicar, en primer lugar, a la Ley de la Organización Territorial que, claramente, señala que la sede del Gobierno de Andalucía es la ciudad de Sevilla, aunque en el caso de esta institución hay que tener presente a la más reciente Ley del Gobierno, que permite la celebración de reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno utilizando, para ello, redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para llevar cabo esa sesión⁴¹. Relacionada con esta institución, también debe referirse que la sede del Consejo Consultivo se encuentra en la ciudad de Granada⁴².

El EAst. sólo ha sido objeto de modificaciones de tipo sistemático o técnico respecto a la sede o capitalidad, que no han afectado al fondo de estas cuestiones⁴³. En cuanto al desarrollo del Estatuto puede indicarse que la Ley reguladora del Procurador General del Principado de Asturias no hace previsión directa sobre su sede, aunque sí sobre la conveniencia de la inserción estatutaria de esta figura aunque no sea con carácter de institución y, por ello, de acuerdo con

³⁹ La sede de la Junta Electoral se establece en el artículo 13.2 de la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, de 13 de agosto de 1985 y la del Consejo Consultivo en el artículo 1.2 de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia, que lo caracteriza como “órgano superior consultivo de la Xunta de Galicia”.

⁴⁰ Esta sesión se celebró tras la constitutiva del Parlamento –día 21 de junio de 1982– y antes de la sesión de investidura del Presidente de la Junta –días 14 y 15 de julio–: se tomó la decisión sobre Sevilla con el apoyo de algo más de los tercios de los miembros del Parlamento –concretamente, el 72,47% de los mismos–; y previamente a esa votación se rechazó la pretensión del Grupo Parlamentario formado por los electos de UCD de hacerlo mediante ley: cfr. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, nº 2, 30 de junio de 1982, I Legislatura.

⁴¹ La primera previsión mencionada se encuentra en el artículo 4 de la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según el artículo 33.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, “en la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos”.

⁴² Artículo 1 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía.

⁴³ El artículo único.2 de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece que “se incorpora una nueva rúbrica sistemática con el nombre de «Título preliminar», que agrupa los artículos 1 a 9, ambos inclusive”. Sobre el cambio de la rúbrica del precepto de tipo ordinal –quinto– a carácter arábigo –5–, las anteriores reformas del Estatuto no hacían referencia a este cambio técnico pero lo realizaron: fueron la Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 25.3 y la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18.

la interpretación mantenida en el primer epígrafe de este trabajo, podría ser fijada su sede en otro lugar diferente a Oviedo, aunque esta posibilidad aún no haya sido llevada a cabo⁴⁴.

Se ha manifestado con anterioridad que el ECant. ha sido modificado en esta materia, lo que sucedió en 1998, y procede ahora dar cuenta de la misma. Consolidada ya política y jurídicamente la autonomía, así como el papel institucional de Santander expresado tan fuertemente en el inicial texto estatutario como sede de la Diputación Regional de Cantabria, el nuevo texto describe el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y establece la capitalidad de la misma en dicha ciudad donde, además, “tendrán la sede sus instituciones de autogobierno”⁴⁵. En el fondo, puede decirse que la nueva redacción es el corolario lógico del diseño inicial y del despliegue estatutario, pues no hay modificación en cuanto a la sede de las instituciones autonómicas –mencionadas ahora implícitamente a diferencia del primer texto donde se entendían englobadas en la institución que expresaba el autogobierno de esta Comunidad–, pero sí en cuanto a la afirmación de la capitalidad. Por otro lado, el desarrollo legislativo de las instituciones autonómicas ha llevado a concretar la sede de la Junta Electoral de Cantabria en conexión directa con la Asamblea Regional⁴⁶.

La peculiar regulación que realiza el primer texto del ER es modificada en 1999, de un modo más apropiado a la consolidación del régimen autonómico concreto y a su propia configuración institucional. Ahora adquieren rango estatutario la capitalidad de la Comunidad Autónoma y se incorpora al Estatuto la determinación de la sede del Parlamento y del TSJ, coincidiendo todas estas previsiones en la ciudad de Logroño⁴⁷. Si interesa destacar que se permite la posibilidad de celebrar reuniones del Parlamento en otros lugares de La Rioja en la forma y supuestos que determine su propio Reglamento. También confirma lo que se acaba de exponer el desarrollo legislativo autonómico posterior a esta reforma del Estatuto: en ese sentido, la Ley reguladora del Consejo Consultivo ofrece el dato normativo de que Logroño es la sede de las instituciones autonómicas –aunque el citado Consejo no sea una institución sino un órgano consultivo, ten-

⁴⁴ El Preámbulo de la Ley 5/2005, de 16 de diciembre, del Procurador General, reconoce que esta figura “aunque no contemplada todavía en el Estatuto de Autonomía, habrá de encontrar finalmente sede en la norma institucional básica entre los órganos auxiliares del Principado de Asturias” y el artículo 17.2 sólo alude a la sede al prever que “con las mismas exigencias de legitimación, plazo e identificación del apartado anterior, también se podrán presentar quejas verbales en la sede del Procurador General, que serán transcritas por personal a su servicio, para ser leídas y firmadas, posteriormente, por el interesado”.

⁴⁵ Como señala el artículo 2.2 (la redacción y numeración son dadas por el artículo único, punto cuarto, de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria), ubicado en el Título Preliminar.

⁴⁶ El artículo 11 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria dice que la “la Junta Electoral de Cantabria tiene su sede en la de la Asamblea Regional”.

⁴⁷ Según el artículo primero puntos 4, 17 y 32 de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, “la capital de la Comunidad Autónoma de La Rioja es la ciudad de Logroño” (artículo cuarto del Título Preliminar), “el Parlamento de La Rioja tiene su sede en la ciudad de Logroño” (artículo diecinueve, apartado dos) y “el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que tendrá su sede en Logroño” (artículo treinta y cinco, apartado uno).

drá su sede en ella⁴⁸– y, especialmente, la Ley de la Administración Local, que permite que el Parlamento, mediante Ley, establezca un régimen especial para Logroño en atención a la capitalidad que ostenta, aunque no exclusivamente por este motivo, como se preocupa de expresar la norma y debe entenderse a la luz de su parte expositiva, que remite a los datos fácticos de esta Comunidad Autónoma⁴⁹.

Entre las normas que han desarrollado el EMur. se encuentra la previsión de la sede de la Junta Electoral en el TSJ –por tanto, en la ciudad de Murcia–, desvinculándose en este aspecto de la Asamblea Regional radicada en Cartagena, así como el establecimiento de la sede del Consejo Jurídico también en la ciudad de Murcia⁵⁰: el énfasis que se hace en el texto legal correspondiente, en cuanto a su definición y sus características, parecen ofrecer argumentos para haber establecido su sede en otra ciudad, aunque esta posibilidad no sea permitida por la redacción del texto estatutario, que configura la diversa sede de la Asamblea Regional como una excepción a la previsión general sobre los órganos institucionales, que es a favor de la capital autonómica⁵¹.

En el caso del EV, su desarrollo legislativo no ha tratado de la sede de las instituciones, aunque en el caso de determinados organismos sí se han hecho algunas previsiones⁵².

⁴⁸ Artículo 1.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja. Con posterioridad se ha regulado el Defensor del Pueblo Riojano al que se reconoce el carácter de institución relacionada con el Parlamento aunque no se prevea su sede: el artículo 14.3 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, hace simplemente referencia a la oficina en que tenga su sede para la presentación de las quejas orales.

⁴⁹ Es el artículo 50 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja el que posibilita dicho régimen especial, por cuanto indica que “podrá establecerse, por Ley del Parlamento de La Rioja, un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Logroño, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma y sus peculiaridades propias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 75 de la presente Ley”. En la parte expositiva se dice que: “La Rioja es una Comunidad Autónoma uniprovincial de reducida extensión territorial, integrada por 174 municipios y cuatro entidades locales menores. Un ochenta por ciento de los municipios tiene menos de 1.000 habitantes. Sólo dos municipios, excluido Logroño, superan la cifra de 10.000 habitantes, y en el municipio capital de la Comunidad Autónoma reside el cincuenta por ciento de la población. Un territorio, pues, con una extensa red de pueblos y ciudades organizados en municipios que configura un sistema poblacional descompensado, debido a la singular posición de Logroño –justificativa del régimen privativo de capitalidad contemplado en esta Ley– y al desequilibrio apreciable entre el valle y la sierra”.

⁵⁰ Artículos 7.5 de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia y 1.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, respectivamente.

⁵¹ Otros apartados del artículo 1 de la Ley 2/1997, son los que parecen ofrecer estos argumentos: se define como superior órgano consultivo en materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma –y no como órgano consultivo del Gobierno y la Administración– (apartado 1), así como las características con que debe realizar la función consultiva –con plena autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia– (apartado 2), y, por último, que no está integrado en ninguna de las Consejerías o departamentos de la Administración autonómica (apartado 3).

⁵² Se ha modificado la denominación del Gobierno valenciano por “el Consell”, así como el título de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, que lo regulaba, de Gobierno Valenciano, que pasa a denominarse “del Consell”: vid. artículo 4, apartados 1 y 2 de la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. La Ley de 11 de mayo de 1985, de Sindicatura de Cuentas, indica que ésta dependerá orgánicamente de las Cortes (artículo 1) y “en el desarrollo de su función fiscalizadora la Sindicatura de Cuentas está facultada para: b) decidir, en

La norma que desarrollaba las previsiones del EAr. fue la Ley por la que se determina la Sede de las Cortes de Aragón: se trata de un texto breve, de artículo único, que fija –en su primer apartado– la sede de las citadas Cortes en la ciudad de Zaragoza, por tanto, manteniendo la sede provisional fijada en el Estatuto⁵³. Se ocupa también de la previsión estatutaria sobre la posibilidad de celebrar sesiones en otros lugares del territorio de la Comunidad Autónoma: simplemente la recoge pero remite su concreción a la forma y condiciones que establezcan las propias Cortes en su Reglamento, lo que resulta coherente con las materias reservadas a dicha norma.

El ECM remitía a una ley de las Cortes de dicha CA determinar la sede de las instituciones y eso hace la Ley 3/1983, fijando en Toledo la de “las Cortes y el Gobierno de la Región de Castilla-La Mancha”⁵⁴. Respecto a otros organismos existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pueden mencionarse a la Junta Electoral autonómica y al Defensor del Pueblo: a este último, la Ley lo considera una institución cuya sede se fija en la ciudad de Albacete –la misma en la que el Estatuto sitúa la del TSJ y diversa de la fijada legalmente para las Cortes y el Gobierno autonómicos–, y se establece que tendrá una relación directa con todos los territorios que componen la Región⁵⁵.

La reforma del ECan. realizada a través de la Ley Orgánica 4/1996, modifica el artículo dedicado a la capitalidad, no en el sentido de alterar su criterio compartido, sino adicionando que una ley autonómica desarrollará esa capitalidad compartida⁵⁶. Igualmente modifica la Disposición Adicional Tercera eliminando de la misma, no la previsión de la sede de la Delegación del Gobierno, sino la afirmación de salvaguarda del criterio de capitalidad compartida que efectuaba y que se ha tratado con anterioridad: esta supresión se explica, de un lado por la consolidación que el tiempo

cada caso, la realización del control en la sede de los departamentos controlados o en la sede de la propia sindicatura de cuentas” (artículo 10.uno). En la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, se indica que “la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana tendrá su sede en la de las Cortes Valencianas” (artículo 16.cuatro).

⁵³ Es la Ley 1/1983, de 28 de septiembre.

⁵⁴ Cfr. artículo único de la Ley 3/1983, de 7 de diciembre, de la Sede de las Instituciones Regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

⁵⁵ Artículo 2.2 de la Ley 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, que para garantizar esa relación con los territorios de la Comunidad, faculta en ese mismo precepto al reglamento de la institución para que prevea las medidas institucionales y administrativas adecuadas para hacerlo posible, de acuerdo con las necesidades. Sobre la Junta Electoral existen dos previsiones en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha: que tiene su sede en las Cortes regionales y que, no obstante eso, podrá reunirse donde libremente acuerde (artículos 9.6 y 55.2.d).

⁵⁶ Cfr. artículo primero, apartado 3 de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, que también modifica el modo de numerar el precepto (de tercero apartado uno a 3.1). Sobre este particular incide la corrección de errores de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, señalando que “advertidos errores en el texto de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 315, de 31 de diciembre de 1996, se procede a efectuar las oportunas rectificaciones: en la página 38.905, segunda columna, artículo primero, apartado 3, donde dice: «artículo 3.1», debe decir: «artículo 3.1, primer párrafo»”.

y la actividad político-normativa habían dado a ese criterio y, de otro, por el mandato al legislador autonómico de desarrollar dicha capitalidad compartida⁵⁷. En cuanto al desarrollo del ECan, debe mencionarse, en primer lugar aunque sea anterior a la reforma que acaba de tratarse, a la Ley del Gobierno, que ratifica las previsiones estatutarias de 1982 sobre el Presidente y Vicepresidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma: en esos preceptos, además de lo señalado anteriormente en el epígrafe 1, quedaba claro que la sede de las instituciones no radicaba en una sola ciudad⁵⁸. Relacionadas con esta norma, hay que indicar algunas otras consecuencias anudadas a la capitalidad compartida prevista en el ECan, y puestas de manifiesto por el desarrollo legislativo del mismo: en concreto, la sede de las Consejerías se determinará según el principio de capitalidad compartida y, en segundo término, que los Alcaldes de los municipios sedes de la capitalidad regional forman parte, por ostentar ese cargo, de la Comisión de Administración Territorial⁵⁹. Posteriormente, tras la reforma estatutaria de 1996, estas previsiones se consideran insuficientes desde el punto de vista de los equilibrios estructurales o distribución de sedes y se elabora una norma específica relativa a las sedes de los órganos de la Administración Pública de esta CA: en esta Ley se define el concepto de sede de las Consejerías, se indica que estas se distribuyan equilibradamente entre las dos ciudades que comparten capitalidad –previando los casos en que su número sea par o impar–, se diferencia el papel del Presidente y del Consejo de Gobierno en esta materia, se formalizan los criterios que han de regir la distribución de las sedes de los organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos, de otras oficinas y unidades administrativas y de sociedades públicas, así como se reafirma el control del Parlamento sobre estas disposiciones⁶⁰. En segundo lugar, debe anotarse que esta descentralización institucional

⁵⁷ Cfr. artículo primero, apartado 43 de la Ley Orgánica 4/1996, que también cambia el número de la Disposición, que ahora pasa a ser Cuarta.

⁵⁸ La rúbrica del Capítulo 1 del Título 1 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, dedicado al Gobierno de la Comunidad Autónoma, es precisamente “Del Presidente del Gobierno y del Vicepresidente”, existiendo unas Secciones específicas para cada uno de ellos (la Primera y la Tercera respectivamente). En ella se indica la alternancia por períodos legislativos de la sede del Presidente entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas (artículo 6º) y que “el Vicepresidente residirá en sede distinta de la del Presidente” (artículo 11º).

⁵⁹ Sobre la sede de las Consejerías deben verse los artículos 27.3 de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, a la que deroga. En cuanto a la participación en la Comisión de Administración Territorial citada en el texto, cfr. artículo 21.3.2) letra b) de las Leyes 8/1986 y 14/1990, que configuran esta Comisión como el órgano para la colaboración permanente entre la Administración de dicha comunidad y la de las entidades locales (artículo 21.1 en las dos Leyes).

⁶⁰ El principio de equilibrio se establece en el artículo 4.1 de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre Sedes de los Órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; “si el número de Consejerías fuera par, la mitad deberá tener su sede en Santa Cruz de Tenerife y la otra mitad en Las Palmas de Gran Canaria. Si el número de Consejerías fuera impar, en la capital donde en el correspondiente período legislativo resida el Presidente tendrá su sede un número de Consejerías equivalente a la mitad por defecto del total existente y el resto en la capital donde resida el Vicepresidente” (artículo 4.2); se entiende “por sede de las Consejerías la ciudad en la que se fije la oficina principal de despacho del Consejero, que será aquella en la que se ubique la Secretaría General Técnica, su oficina presupuestaria y demás órganos de carácter horizontal del departamento” (artículo 4.3); “Las Viceconsejerías, Direcciones Generales y centros directivos asimilados se ubicarán en la ciudad establecida como sede de la Consejería. No obstante, cuando circunstancias objetivas de tipo organizativo lo impidan, podrán ubicarse en la otra capital” (artículo 4.4) aunque “en todo caso, los centros directivos que tuvieran atribuidas competencias de carácter horizontal respecto a sobre otros órganos de la Administración autonómica se

se continúa respecto a otras instituciones y órganos, como el Consejo Consultivo –con sede en San Cristóbal de la Laguna, en la isla de Tenerife⁶¹–, el Diputado del Común –con sede en Santa Cruz de la Palma, en la isla de La Palma⁶²–, la Audiencia de Cuentas –cuya sede permanente estará en Santa Cruz de Tenerife⁶³– y, vinculada a la sede del Parlamento –hasta el punto de que su sede será en éste y, por tanto, en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife–, la Junta Electoral autonómica⁶⁴. Para concluir este ECan. debe mencionarse la Ley que ha desarrollado la capitalidad compartida en el año 2007, prevista en la reforma de 1996⁶⁵.

En el caso de Navarra, la reforma de su norma institucional básica no introduce nada respecto a la capital o sedes, aunque otras normas sí han hecho referencias a estas cuestiones y se exponen a continuación⁶⁶. Destaca la Ley que establece la “Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona”, dotando a su ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación aunque este en parte se explicita por el número de habitantes y no por la condición de capital autonómica⁶⁷. También ha de tenerse en cuenta que la Ley que crea el superior órgano consultivo de la Comunidad Foral, el Consejo Foral, establece su sede en Pamplona⁶⁸.

ubicarán en la sede de la Consejería de la que dependen orgánicamente” (artículo 4.5); detallándose también aspectos de las sedes de los organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos, de otras oficinas y unidades administrativas y de sociedades públicas (artículos 5, 6 y Disposición Adicional Primera), así como plazos concretos para proceder a esta distribución (en las dos Disposiciones transitorias). Por Decreto del Presidente se establecerán el número y denominación de las Consejerías del Gobierno, mientras su sede, estructura central y periférica se determinará por Decreto del Gobierno y es necesario comunicar al Parlamento las disposiciones reglamentarias que establezcan o modifiquen sedes de Consejerías, organismos autónomos y entes públicos autonómicos para su debate y votación, en su caso, de propuestas de resolución (cfr. Disposición Adicional Segunda).

⁶¹ Así lo disponía el artículo 2 de la Ley de 6 de julio de 1984 del Consejo Consultivo de Canarias y mantiene el artículo 2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

⁶² Como prevé el artículo 2 de la Ley de 12 de febrero de 1985 del Diputado del Común y mantiene el artículo 2.1 de la siguiente Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común. Esta última, a su vez, y tanto por las características especiales de esta figura, como por la insularidad canaria, permite que “de acuerdo con las necesidades y dentro de los límites presupuestarios, el Diputado del Común podrá establecer oficinas administrativas en otras islas” (artículo 2.2).

⁶³ Según la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

⁶⁴ Artículos 6.7 de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral y 8.7 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.

⁶⁵ Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la Capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, que introduce el distintivo de capitalidad en los símbolos de estas ciudades, el Consejo de la Capitalidad como órgano consultivo y de colaboración entre el gobierno autonómico y los dos Ayuntamientos, así como la financiación de la capitalidad, entre otros elementos.

⁶⁶ La Ley Orgánica 13/1982, se modificó por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, que mantuvo la redacción primitiva alterando el modo de designar al artículo: ahora será 8 en vez de octavo.

⁶⁷ Es la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la «Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona», modificada por la Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre: esta última conecta la singularidad de Pamplona por su número de habitantes al tratamiento diferenciado, en cuanto a su financiación, con respecto a otras entidades locales.

⁶⁸ Artículo 1.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra.

La modificación del EE realizada en 1999 no altera ni el contenido, ni la posición sistemática del precepto donde establecía la capital de la Comunidad –que también era sede de la Junta y de la Asamblea–, pero sí introduce la previsión sobre la sede del TSJ, que sitúa en Cáceres⁶⁹. En el desarrollo orgánico e institucional iniciado con la aprobación del Estatuto en 1983, se pueden señalar la determinación de la sede de la Junta Electoral y del Consejo Consultivo de Extremadura, con sedes en la Asamblea –por tanto, en Mérida– y Badajoz, respectivamente⁷⁰.

La reforma del EB de 1999 afecta a los preceptos en que se hacía mención a la sede de las instituciones. Entre esos cambios, se encuentran las previsiones acerca de las sedes del Parlamento y del Gobierno, establecidas –según el texto– en la ciudad de Palma y la apertura estatutaria a la posibilidad de celebrar reuniones del Gobierno en cualquier lugar del territorio autonómico, previa la correspondiente convocatoria⁷¹. Además, en esta comunidad se ha elaborado una ley reguladora de la capitalidad, aprobada pocos meses antes del nuevo Estatuto, que hace referencia expresamente a esta materia⁷².

La regulación del EM es modificada en 1998 introduciendo el concepto de capital de la Comunidad Autónoma, que recae sobre la villa de Madrid y que, a la vez, es la sede de las instituciones autonómicas⁷³. Se prevé que pueda haber organismos, servicios y dependencias autonómicos que se localicen en otros municipios del territorio, pero ya se abandona la necesidad de que eso fuera establecido por Ley aprobada con mayoría absoluta, como hacía la primera redacción del Estatuto: queda más claro que no son instituciones autonómicas las que puedan localizarse en esos municipios y se reconoce que esta posibilidad se ejercitará de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones. Esta reforma del EM no modificó el precepto estatutario que preveía la existencia de un régimen especial para Madrid por ser capital del Estado y sede de las instituciones generales del mismo, régimen que estaba constituido por la Ley Especial para el Municipio de Madrid declarada vigente, con algunas sal-

⁶⁹ Así lo establece el artículo único, apartado 28 de la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, dando una nueva redacción al artículo 41.1 del texto estatutario. La versión inicial del Estatuto indicaba que en el TSJ se integraría la entonces existente Audiencia Territorial de Cáceres (artículo cuarenta y tres, apartado 1).

⁷⁰ Artículos 10.1 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura y 1.3 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

⁷¹ Como disponen los apartados 13 –que modifica el apartado 3 del artículo 19– y 23 –que cambia la numeración del artículo 33 a 32 y da una nueva redacción a su apartado 6– del artículo primero de la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁷² Se trata de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, modificada, entre otros aspectos, en el nombre de la ciudad en todo el texto, incluyendo el propio título de la Ley, por la Ley 8/2008, de 5 de junio, a partir de la cual será Palma.

⁷³ Esto lo hace el apartado 4 del artículo primero de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que da una nueva redacción al artículo 5.

vedades, por la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local⁷⁴. La normativa de régimen local autonómica también recogía la existencia de ese régimen especial, concretado además de en la existencia de la Ley estatal general correspondiente, en la posibilidad de transferir o delegar competencias de la Comunidad de Madrid a favor únicamente del municipio de Madrid, en razón de su singularidad como capital del Estado⁷⁵. Finalmente, dicho régimen de capitalidad ha sido regulado extensamente por las Cortes Generales en el año 2006, conjugando la condición de doble capital con la de gran ciudad y la más poblada de España, conformando parte del Estatuto derivado de estas condiciones de la “ciudad-capital”, utilizando una expresión del Preámbulo⁷⁶.

En cumplimiento de lo previsto en el ECL, en la primera sesión ordinaria de las Cortes de esa comunidad, celebrada en 1983, se trató la aprobación de la Ley que determinase la sede o sedes de las instituciones de autogobierno: en dicha sesión no se consiguió ese objetivo al no alcanzarse la mayoría de dos tercios prevista en el Estatuto⁷⁷. Con posterioridad, ya en 1987, sí fue posible aprobarla, fijando la sede de las de las instituciones básicas de la CA en la ciudad de Valladolid; remitiéndose la determinación de la concreta ubicación de las Cortes –dentro de esa ciudad– a ellas mismas de acuerdo con su Reglamento, mientras las de la Junta y su

⁷⁴ Según el apartado 1 de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, “el régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c) párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39 párrafo 2 de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley”.

⁷⁵ Sobre el régimen especial se pronunciaba el artículo 40 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, y sobre la transferencia y delegación de competencias a favor del municipio de Madrid, el artículo 139.3 de la misma Ley. Además, su Disposición Transitoria Tercera indicaba que “mientras no se dicte la Ley prevista en el artículo 40 de esta Ley, continúa en vigor el régimen especial de la Villa de Madrid, según la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local”.

⁷⁶ Se trata de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que –con 55 artículos y 11 disposiciones– no obstante no recoge todo el régimen jurídico de la ciudad, sino sólo las normas especiales que se aplican con preferencia a las previstas en la legislación general, como se reconoce en el Preámbulo.

⁷⁷ Cfr. Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León, número 3/1, de 30 de junio de 1983, que muestra la complejidad política y jurídica de la sesión. Esta tuvo lugar ese día en Segovia, ya se habían celebrado la sesión constitutiva de la cámara y la de investidura del Presidente de la Junta, así como se había formado este órgano de gobierno que presentó un proyecto de ley, cuya discusión era el segundo punto del orden del día. Dicho proyecto establecía la sede de las instituciones básicas de la CA en la ciudad de Valladolid, facultaba a la Mesa de las Cortes acordar la celebración de sesiones del Pleno de ese órgano en otros lugares e indicaba que “los actos constitutivos de las Instituciones Autonómicas y las de carácter representativo y solemne que acuerden las Cortes” se celebrarían en Burgos y León. Durante la sesión se debatió y aprobó tramitar directamente y a través del procedimiento de lectura única el proyecto, con rechazo del principal grupo de la oposición; se admitió el debate y votación –en la que sólo recibió un voto favorable– de otra iniciativa que proponía un texto alternativo, en cuya denominación aparecía la fijación de la capital y donde el texto articulado fijaba la sede de las instituciones de autogobierno en la ciudad de Burgos aunque, a la vez, dejaba a las Cortes una decisión sobre la definitiva ubicación de los órganos de Gobierno y Legislativos, así como las dependencias administrativas y de servicios; finalmente tras el debate sobre el texto presentado por la Junta se procedió a la votación en la que, pese a obtener más votos favorables que contrarios no se alcanzó la mayoría prevista en el ECL.

Presidente a una decisión de este órgano de gobierno y, por último, permitiéndose la celebración de sesiones y reuniones de las Cortes y de la Junta en otras localidades de la comunidad distintas a su sede⁷⁸. Al mismo tiempo y extendiendo a esta el acuerdo de las fuerzas políticas representadas en las Cortes, se elaboró y aprobó otra Ley que establecía la sede del TSJ en la ciudad de Burgos⁷⁹.

Antes de continuar con la reforma de este ECL, es preciso indicar la Ley Orgánica 4/1983, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, entre otros motivos, por remitir a una ley posterior la determinación de la sede de las instituciones autonómicas, vulnerándose así, a juicio de los recurrentes, el artículo 147.2c) de la Constitución. El TC desestima el recurso en este punto entendiendo que la reserva estatutaria derivada de este precepto constitucional es relativa y no absoluta, no produciéndose infracción de la Constitución “cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría”⁸⁰.

Debe señalarse expresamente que, más tarde –ya en 1999–, el ECL fue reformado en esta materia: se indicaba que una ley de las Cortes de Castilla y León, aprobada por mayoría de dos tercios, fijará la sede o sedes de las instituciones de autogobierno, suprimiéndose la referencia anterior a la sesión de la cámara ya mencionada y manteniendo tanto la mayoría de dos tercios, como que pueden ser una o varias sedes⁸¹. Se continúa regulando, en el mismo precepto, que se determinará la ubicación de los organismos o servicios de la Administración de la Comunidad atendiendo a los criterios expresados en 1983, pero ahora ya esa atribución no corresponde a las Cortes, sino a la Junta de Castilla y León, órgano de gobierno y superior de la Administración autonómica. También se mantiene en el texto que no podrán ser objeto de delegación legislativa a favor de la Junta las leyes que fijen la sede o sedes de las instituciones de autogobierno⁸².

⁷⁸ Según lo dispuesto en el artículo único y Disposiciones Adicionales de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León.

⁷⁹ Artículo único de la Ley 14/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

⁸⁰ Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, fundamento jurídico 7º, que también señala que “la determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el artículo 147.2 de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recurrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las Leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [artículo 147.2.c)], ya que éstas pueden resultar también de las Leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2.c). Y lo mismo hay que decir de la determinación de la sede de tales instituciones”.

⁸¹ Cfr. artículo único, apartado 3º, de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que da una nueva redacción al artículo 3 del ECL.

⁸² Cfr. artículo único, apartado 16º, de la Ley Orgánica 4/1999, que cambia la numeración del artículo 14 a 16 y del apartado 2, donde se recoge esta exclusión, que pasa a ser 3.

3. Los cambios introducidos en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados entre 2006 y 2007.

La reforma del EV, primera efectuada en el conjunto de reformas estatutarias culminadas desde 2006, mantiene respecto a las sedes de las instituciones sustancialmente el texto del año 1982, efectuando sólo algunas modificaciones de tipo técnico y del número de los preceptos, y añade –siguiendo dicho modelo– la determinación de la sede física del órgano parlamentario⁸³. Respecto a este último, permite que se puedan celebrar reuniones de Les Corts Valencianes en otros lugares de la Comunidad “cuando sus órganos de gobierno así lo acuerden”: esto no resulta muy afortunado desde el punto de vista de la fuente normativa que, en principio, debe tener reservada la regulación de esta materia –el reglamento parlamentario–, remarcando –sin embargo– la decisión política de los órganos de gobierno de la cámara –que tampoco nombra al modo usual del Derecho Parlamentario⁸⁴–.

El nuevo EC aborda directamente la cuestión de la capitalidad de la Comunidad Autónoma, a diferencia de lo que hacía el anterior Estatuto y, además, lo hace en el propio Título Preliminar⁸⁵. La importancia de esta posición sistemática radica en su conexión con los elementos estructuradores de la Comunidad Autónoma, superando, por tanto, las meras relaciones con la sede de las instituciones, como hacía el texto precedente⁸⁶. Ahora, incluso, se refuerza la afirmación normativa en un triple sentido: se concentra en un precepto el dato normativo sobre la sede de las instituciones, se indica que la ciudad de Barcelona es la sede permanente y, finalmente, se predica de las tres instituciones básicas autonómicas (el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat y el Gobierno). Continúa previéndose la posibilidad “de que el Parlamento y el Gobierno puedan reunirse en otros lugares de Cataluña, de acuerdo con lo que establecen, respectivamente, el Reglamento del Parlamento y la Ley”, encontrando una clara mejora en la mención al Reglamento parlamentario como la norma que debe regular las reuniones fuera de la sede

⁸³ Los que antes eran artículos sexto y diecisiete, apartado tres, ahora son quinto y 29.3. Según el artículo sexto de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se modifica el artículo quinto, que quedará con la siguiente redacción, “Artículo quinto. 1. La sede de la Generalitat será el palacio de este nombre, en la ciudad de Valencia. 2. Las instituciones de la Generalitat podrán establecerse y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo que la Ley disponga”, permaneciendo el precepto en el Título Primero del Estatuto. También sitúa la sede de Les Corts en el Palacio de los Borja de la ciudad de Valencia (nuevo artículo 21.2 del EV). La sede del Consell no “estará en la ciudad de Valencia”, sino que “será” la mencionada ciudad, con lo que se realiza su condición de sede de la institución.

⁸⁴ A diferencia de lo previsto en el artículo quinto, las reuniones pueden ser en cualquier lugar dentro de la comunidad y no necesariamente en un municipio de la misma (cfr. artículos quinto, apartado 2 y 21.2).

⁸⁵ Concretamente en el artículo 10 del EC, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Con la denominación de “La capital”, establece que “La capital de Cataluña es la ciudad de Barcelona, que es la sede permanente del Parlamento, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, sin perjuicio de que el Parlamento y el Gobierno puedan reunirse en otros lugares de Cataluña, de acuerdo con lo que establecen, respectivamente, el Reglamento del Parlamento y la Ley”.

⁸⁶ Donde se determinaban dichas sedes en el Título II dedicado a las instituciones.

habitual. Igualmente, en correspondencia con lo mencionado en el epígrafe 2, debe hacerse mención a que el régimen especial del municipio de Barcelona ahora se prevé en el EC⁸⁷.

El nuevo EB del año 2007 dedica, en primer lugar, un precepto a la capital de la Comunidad Autónoma, situándolo oportunamente entre las disposiciones generales a las que dedica el Título I, y designa como tal a la ciudad de Palma, que es también la sede permanente del Parlamento, de la Presidencia del Gobierno y del Gobierno⁸⁸. En correspondencia con esta designación se prevé la elaboración de una ley autonómica de capitalidad especial para ese municipio, reconociendo a su Ayuntamiento iniciativa para proponer la modificación de dicho régimen especial⁸⁹. Este Estatuto reitera, pero ya en los lugares donde se ocupa concretamente de las instituciones autonómicas, que Palma es la sede tanto del Parlamento, como del Gobierno⁹⁰. También prevé, en el precepto ubicado en el Título Preliminar ya tratado, que el Parlamento y el Gobierno puedan reunirse en otros lugares de las Illes Balears, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento y la Ley, respectivamente⁹¹. Por último, también se pronuncia el Estatuto sobre la posibilidad que tiene el Gobierno de establecer organismos, servicios y dependencias en cualquiera de las Islas⁹²: como se precisa que será de acuerdo con lo establecido en dicho texto, puede entenderse que, si se trata de la ejecución de funciones administrativas, podrá hacerlo a través de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos y no, necesariamente, creando nuevas unidades administrativas⁹³.

⁸⁷ Se encuentra en el artículo 89: "Régimen especial del municipio de Barcelona. El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por Ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial".

⁸⁸ Cfr. artículo 7 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, precisamente con la rúbrica "Capital de las Illes Balears".

⁸⁹ En este último punto, destacan también dos mandatos estatuarios contenidos en el mismo artículo 75.10 EB: por un lado, la obligación que tiene el Ayuntamiento de Palma de participar, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y, por otro lado, la de ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial. Esta previsión permite una doble participación del Ayuntamiento si el Gobierno autonómico elabora una iniciativa con incidencia en este régimen: se habilita la participación del Ayuntamiento en la fase previa a la existencia del proyecto de ley, que es la actuación del Gobierno dirigida a la confección del citado proyecto y para lo que estará a las previsiones legales; y, también, deberá participar el citado órgano representativo del municipio de Palma en la fase parlamentaria, para lo que se estará a las previsiones del Reglamento del Parlamento. Cuando la iniciativa no sea del Gobierno, el Estatuto obliga a que el Ayuntamiento sea consultado en la fase de tramitación parlamentaria, lo que se hará de acuerdo con las previsiones del Reglamento del Parlamento.

⁹⁰ Vid. artículos 40.3 y 57.6 situados en el Título IV, dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma.

⁹¹ Esta posibilidad vuelve a reiterarse en el caso del Gobierno en el artículo 57.6, precisando únicamente respecto al artículo 7, que será previa convocatoria.

⁹² El artículo 57.7 indica que será solamente en el ejercicio de sus competencias.

⁹³ Cfr. artículo 80.2 EB.

El vigente EA trata mejor desde el punto de vista sistemático la cuestión de la sede de las instituciones, que no dispersa por el texto, sino concentra en un solo precepto del Título Preliminar, donde también se ocupa de la capitalidad de la CA⁹⁴. En él designa expresamente como capital de Andalucía a la ciudad de Sevilla, que es también sede de las instituciones políticas de la Comunidad: el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno, aunque indica que estas instituciones puedan celebrar sesiones en otros lugares de Andalucía de acuerdo con lo que establezcan, respectivamente, el Reglamento del Parlamento y la Ley. A continuación establece que la sede del TSJ es la ciudad de Granada, también sin perjuicio de que algunas Salas puedan ubicarse en otras ciudades de la Comunidad Autónoma⁹⁵. Por último, introduce una cláusula que permite que, mediante ley autonómica, se puedan establecer sedes de organismos o instituciones de la Comunidad Autónoma en distintas ciudades de Andalucía, lógicamente salvo aquellas sedes establecidas en el Estatuto.

El EAr. ha sido reformado en el año 2007 y se regula ya la capitalidad de la CA en el Título Preliminar, lo que resulta correcto desde el punto de vista sistemático, y se fija en Zaragoza⁹⁶. En correspondencia con esta capitalidad, se establece que dicha ciudad “dispondrá de un régimen especial establecido por Ley de Cortes de Aragón”⁹⁷. También regula el Estatuto la sede de otras instituciones autonómicas: se trata de las mismas de las que se había ocupado en 1982 y que, sin embargo, no son todas las instituciones consideradas así por el EAr.⁹⁸. Respecto a las Cortes, será ahora el propio Estatuto quien fije la sede de las mismas, asumiendo la decisión que se había tomado a nivel legal en 1983 y precisando varios puntos: será la sede permanente, indica incluso su ubicación física –en el Palacio de la Aljafería– y mantiene la posibilidad de que se puedan celebrar sesiones en otros lugares dentro del territorio de la Comunidad Autónoma aunque no se pronuncia más sobre ese punto, por ejemplo, estableciendo la norma a la que corresponde regular dicha posibilidad, por lo que se debe entender que se trata del Reglamento de las Cortes⁹⁹. En cuanto a la sede del Gobierno o Diputación General, se sigue el texto de 1982, reiterando tanto que será la ciudad de Zaragoza, como que una ley autonómica podrá modificar esa sede, siendo novedoso respecto a ese texto que se incluye también que esta institución podrá celebrar reuniones en otros lugares dentro del territorio de la Comunidad Autónoma¹⁰⁰.

⁹⁴ Se trata del artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dividido en tres apartados en los que cada uno se ocupa de un aspecto de la cuestión, como se verá a continuación, y refleja la calidad técnica del texto.

⁹⁵ De hecho existen Salas en las ciudades de Granada, Sevilla y Málaga.

⁹⁶ Artículo 3.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

⁹⁷ Artículo 87 dentro del Título VI dedicado a la organización territorial y gobierno local.

⁹⁸ El artículo 32 establece que “son instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General y el Justicia”.

⁹⁹ Cfr. artículo 35.

¹⁰⁰ Artículo 54 apartados 1 y 2.

También se ha reformado el ECL que sigue sin contemplar la capitalidad de la CA y continúa el diseño establecido en el anterior texto. En este sentido, una ley autonómica aprobada por mayoría de dos tercios, fijará la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, que son las Cortes, el Presidente y la Junta¹⁰¹. Al igual que el Estatuto de 1983, excluye de la delegación de las Cortes a favor de la Junta para dictar normas con rango de ley esta materia, así como impide la posibilidad de regular y fijar las sedes de dichas instituciones mediante decretos-leyes, fuente normativa incorporada en este ECL¹⁰². En continuidad con el anterior texto, se recoge que se determinará la ubicación de los organismos o servicios de la Administración de la Comunidad, atendiendo a criterios de descentralización, eficacia y coordinación de funciones y a la tradición histórico-cultural, pero esta tarea se atribuye ahora a la Junta, no quedando reservada a las Cortes para que lo realicen mediante ley, como disponía el ECL de 1983¹⁰³.

4. La normativa posterior a las reformas estatutarias de los años 2006 y 2007.

La misma fecha que el EC tiene la Ley que modifica la de Carta municipal de Barcelona: en ella no aparece cambio alguno a las cuestiones tratadas en el epígrafe 2 de este trabajo¹⁰⁴. También se han regulado instituciones y organismos como la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno, el Consejo de Garantías Estatutarias o la Autoridad Catalana de la Competencia: en las leyes respectivas no se han hecho indicaciones sobre su sede y, en el caso del Gobierno, no parece permitirse la reunión de este utilizando medios telemáticos, como sucede en otras CCAA¹⁰⁵.

Se ha creado mediante ley en Andalucía, con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, el Consejo Andaluz de Concertación Local y su sede se ha establecido en la ciudad de Sevilla, sin ejercitarse la posibilidad prevista en el artículo 4.3 EA¹⁰⁶.

¹⁰¹ El artículo 3.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece esa previsión. La determinación de las instituciones básicas se hace en el artículo 19.1 y, por tanto, son diferentes de las instituciones propias, enumeradas –aunque con cláusula de apertura– en el artículo 19.2.

¹⁰² Cfr. artículos 25.3 segundo párrafo y 25.4 respectivamente.

¹⁰³ Esa atribución ya había sido modificada en 1999 y aparece desde entonces en el artículo 3.2.

¹⁰⁴ Es la Ley de Cataluña 11/2006, de 19 de julio, de modificación de la Carta municipal de Barcelona.

¹⁰⁵ Aunque se prevé el uso de redes de comunicaciones y otros medios telemáticos en el cumplimiento de las funciones del Gobierno (artículo 35 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno), la redacción del artículo 28.2 parece excluir esa posibilidad. Las otras normas a que se ha hecho referencia en el texto son las Leyes 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia (que la configura como organismo independiente), 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (al que considera institución de la Generalidad).

¹⁰⁶ La determinación de la sede se hace en el artículo 1.2 de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local.

El EAr. ha previsto novedosamente, respecto al anterior, que el Gobierno o Diputación General podrá celebrar reuniones en otros lugares distintos a la ciudad donde tiene su sede, aunque siempre dentro del territorio de la Comunidad Autónoma¹⁰⁷: la Ley que desarrolla esta institución no se pronuncia sobre esta cuestión, por lo que habrá de estarse a lo dispuesto en las normas de funcionamiento interno del propio Gobierno¹⁰⁸. Esta Ley sí permite expresamente reuniones de este órgano mediante el uso de medios telemáticos¹⁰⁹. Además, se ha efectuado la regulación del Consejo Consultivo, definido como “órgano autonómico de relevancia estatutaria”, fijándose su sede en la ciudad de Zaragoza¹¹⁰.

5. Conclusiones.

Respecto a las materias tratadas en este trabajo, capitalidad y sedes de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas respectivamente, los Estatutos de Autonomía muestran una rica variedad de posibilidades, lo que es coherente con el principio dispositivo que ha regido el proceso autonómico. Estas van, en el caso de los elaborados entre 1979 y 1983, desde remitir la determinación de la sede o sedes a una decisión parlamentaria posterior –mayoritariamente reservada a la Ley, aunque no en el caso de Andalucía, y con una mayoría cualificada para su aprobación–, a la fijación en el propio Estatuto de la ciudad sede de las instituciones –de los ocho que hacen esto sólo uno establece sedes en dos ciudades–, o a la previsión estatutaria de la capitalidad autonómica, opción que sólo hacen cinco Estatutos en este primer momento, entre los que destaca la opción canaria por la capitalidad compartida y la vinculación de la capitalidad a ser la sede de las instituciones autonómicas.

Habitual cuando se han reformado estos textos, bien en los años noventa, bien en las reformas realizadas desde 2006, ha sido ya prever la capitalidad, lo que es signo de la consolidación política de la Comunidad Autónoma. Debe indicarse que, no obstante, esto no se ha efectuado siempre, con lo que ciertamente continúa teniendo alguna virtualidad ese principio dispositivo, que permite atender a consideraciones políticas que no son uniformes en todas las Comunidades Autónomas.

También ha sido perceptible la necesidad de establecer regímenes especiales de capitalidad para las ciudades que ocupan esa posición institucional en las diferentes Comunidades Autóno-

¹⁰⁷ Artículo 54.2.

¹⁰⁸ Artículo 13 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Esta Ley no usa en ningún momento la expresión estatutaria “Diputación General” para referirse al Gobierno de Aragón, que ya en el texto del nuevo Estatuto aparecía secundariamente.

¹⁰⁹ Artículos 15.3 y 18.3, indicando este último que “en la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en el mismo lugar quienes integran el Gobierno, el Secretario hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos”.

¹¹⁰ Artículo 3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

mas, así como la constatación de que la celebración de sesiones de las instituciones políticas básicas –especialmente, el Parlamento– favorece la integración política en el interior de la Comunidad.

Finalmente, ha sido poco frecuente operar algún tipo de descentralización institucional y administrativa desde los propios Estatutos, aunque se hayan realizado previsiones en esa línea.

§ 5. **SÍMBOLOS DE LA COMUNIDAD**

Tomás Requena López

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. Regulación en los Estatutos no reformados y en los Estatutos iniciales de las Comunidades que los han “reformado”.**
- 3. La nueva regulación.**

1. Introducción.

Las páginas que siguen son fundamentalmente descriptivas y se refieren, sin perjuicio de lo que después se dirá, a la bandera, al escudo y al himno de las diferentes Comunidades Autónomas. La bandera, el escudo y el himno son aquí, por tanto, símbolos de una comunidad política.

El concepto y la significación de los símbolos políticos y no sólo de los referidos, han sido tratados con brillantez¹, y no es éste el ámbito en el que sumergirse nuevamente en ellos, aparte de que nada podría aportar que no sea reiteración, inútil pues, de lo que ya se ha dicho.

Para no dejar huérfana de una definición, siquiera propedéutica, a esta descripción, basta con señalar que tales símbolos políticos² (bandera, escudo, himno) son formas físicas o musicales identificativas de una comunidad política, esto es, son símbolos de identidad³, o, si se quiere, como de forma redundante expresa el nuevo Estatuto de Castilla-León (art. 6.1), único que los conceptualiza, son símbolos de “identidad exclusiva”; redundante porque la identidad es, *per se*, exclusiva. La STC 94/1985, FJ7, afirma como funciones de los símbolos (se trataba del escudo de Navarra): una, la identificación de la comunidad política que representa, y otra, la de integrar y promover una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria.

2. Regulación en los Estatutos no reformados y en los Estatutos iniciales de las Comunidades que los han “reformado”.

Un vistazo a los Estatutos de Autonomía inicialmente aprobados muestra el siguiente panorama:

¹ Véase, en particular, GARCÍA PELAYO, M.: *Mitos y símbolos políticos*, Taurus, Madrid, 1964; también en *Obras Completas*, vol. I, CEC, Madrid, 1991, pp. 907 y ss. Un comentario reciente sobre ese trabajo puede verse en ALEGRE MARTÍNEZ, M. A.: “Los símbolos en la teoría política de Manuel García-Pelayo: un modo de expresión de la conciencia mítica”, en *RDP*, nº 75-76, pp. 45 y ss.

² Véase sobre los símbolos, propugnando un replanteamiento de su significado, desde el Estado a la cultura constitucional: HÄBERLE, P.: *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, Tecnos, 2000; HÄBERLE, P.: *El Estado constitucional*, UNAM, México, 2001, pp. 31 y 32.

³ “Señas de identidad”, dice BASTIDA FREJEDO, F. J.: “Símbolos políticos”, *EJB*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 6.215, o representaciones físicas, tangibles y corpóreas que singularizan a una comunidad política, dice SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “Artículo 4”, en CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y BRAVO-FERRER (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española, XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 74 y ss.

2.1. La bandera.

En todos ellos se establece y describe la bandera⁴, siendo éste, de hecho, el único símbolo que aparece identificado en todos y cada uno de ellos. Es cierto que inicialmente la Comunidad de Madrid fue una excepción, al disponer el art. 4 de su Estatuto que por Ley se establecería su bandera (lo mismo que su escudo e himno propios –la Ley 2/1983, citada–). Pero una posterior reforma del mismo por LO 5/1998, de 7 de julio, ha hecho que su art. 4.1 identifique ya la bandera. Además, muchas de esas Comunidades han aprobado leyes y disposiciones que se refieren a la bandera⁵.

2.2. El escudo.

Por lo que se refiere al escudo, pueden distinguirse dos grandes grupos: las Comunidades que establecen y describen el mismo y las que no lo hacen, sin que las diferencias en este último caso entre unas y otras Comunidades tenga significativas consecuencias prácticas, pues ninguna de sus distintas regulaciones impide el establecimiento y descripción del escudo por Ley, como así se ha hecho en algunos casos, según se verá a continuación. Evidentemente, como también se notará, en los casos en que los Estatutos lo describen, también se han dictado leyes; la diferencia con el caso anterior es evidente, y es que para modificarlo, en estos es necesaria la modificación estatutaria, algo innecesario si los Estatutos no lo hacen. En definitiva, y de acuerdo con lo expuesto, pueden distinguirse varias situaciones:

- a) Los Estatutos que describen el escudo, como los de Aragón⁶, Canarias⁷, Castilla-León⁸, Murcia⁹ y Navarra¹⁰.
- b) Los Estatutos que no lo describen, entre los que pueden diferenciarse:

⁴ Arts. 5 del EPV; 4 EC; 6.1 EG; 6.1 EA; 3.1 EAsT.; 3 párrafos primero y tercero ECant.; 3 ER; 4.1 EMur.; 5 EV; 3.1 EAr.; 5.1 y 2 ECM; 6 párrafo primero ECan.; 7.2 EN; 4.1 EE; 4 EIB; 4.2 ECL y tras reforma por LO 4/1999, de 8 de enero, art. 5.2.

⁵ Ley 3/1982, de 21 de diciembre, de Escudo e Himno de Andalucía; Ley 4/1990, de 19 de diciembre, de la Bandera de Asturias; Ley 9/1984, de 22 de diciembre, de utilización de la Bandera de Cantabria; Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos de Identidad Riojana, y Decreto de 7 de junio de 1985, que desarrolla Disposición Final Primera de ésta; Ley 4/1983, de 4 de mayo, de la Bandera de Murcia; Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra; Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de creación de la Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad Autónoma de Madrid; Ley 5/1984, de 24 de mayo, de Símbolos de Galicia; Ley 8/1984, de 4 de diciembre, valenciana de regulación de los Símbolos de la Comunidad y su utilización; Ley 2/1984, de 16 de abril, de uso de la Bandera y el Escudo de Aragón; Decreto 104/1983, de 13 de octubre, de utilización de los Símbolos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

⁶ Art. 3.2 EAr.

⁷ Art. 6, párrafo segundo; téngase en cuenta el Decreto de 14 de agosto de 1990, modificado por Decreto 21 de febrero de 1991, sobre uso del escudo.

⁸ Inicialmente 4.1 del ECL, y tras reforma por LO 4/1999, citada, art. 5.1 ECL.

⁹ Al respecto, pueden verse los Decretos de 8 de junio de 1983 y 2 de marzo de 1989, modificado por Decreto de 11 de febrero de 1994.

¹⁰ Art. 7.1 del EN; la Ley Foral 24/2003, citada.

- i) Los que nada dicen sobre el escudo, como los del País Vasco, Cataluña e Islas Baleares¹¹.
- ii) Los que aluden a que la Comunidad tiene un escudo propio, sin añadir nada más, como en el caso de Asturias¹² y Galicia¹³.
- iii) Los que igualmente indican que la Comunidad Autónoma correspondiente tiene escudo propio, sin identificarlo, pero se remiten a una ley para su establecimiento, como son los de Extremadura¹⁴, Valencia, en el que habla de simbología heráldica¹⁵, Castilla-La Mancha¹⁶, y Madrid (según reforma del Estatuto por LO 5/1998)¹⁷. En el Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aunque inicialmente nada se establecía, por LO 2/1999 se introdujo que posee escudo propio “que sólo podrá modificarse por Ley del Parlamento de La Rioja aprobada por mayoría de dos tercios de sus miembros”¹⁸. En el caso de Andalucía, se disponía que el escudo sería aprobado definitivamente por Ley del Parlamento Andaluz teniendo en cuenta lo acordado por la Asamblea de Ronda de 1918¹⁹.
- iv) Otro, como el de Cantabria, no señala que tendrá escudo propio, sino que una ley puede establecerlo²⁰.

2.3. El himno.

En cuanto al himno²¹, a diferencia de lo que sucedía con el escudo, ningún Estatuto estableció el mismo, no incorporándolo en lenguaje musical, evidentemente, sino ni siquiera identificán-

¹¹ Ley 7/1984, de 21 de noviembre, de Escudo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

¹² Véase art. 3.2 EAs. y Ley 2/1984, de 27 de abril, del Escudo de Asturias, desarrollada por Decretos de 31 de octubre de 1984 y 13 de junio de 1985.

¹³ Art. 6.2 EG; Ley 5/1984, citada.

¹⁴ Art. 4.2 EE; Ley 4/1985, de 3 de junio, del Escudo, Himno y Día de Extremadura.

¹⁵ Art. 5.2 EV; Ley 8/1984, citada.

¹⁶ Art. 5.3 ECLM; Ley 1/1983, de 30 de junio, del Escudo y Decreto de 5 de julio de 1983.

¹⁷ Art. 4.2 EM; véase la Ley 2/1983, citada.

¹⁸ Art. 3.2 ER; Ley 4/1985, de 31 de mayo, y Decreto de 7 de junio de 1985, que desarrolla Disposición Final Primera de aquélla.

¹⁹ Art. 6.2 EA; véase Ley 3/1982, citada.

²⁰ “Cantabria podrá establecer su escudo e himno por Ley del Parlamento” (art. 3, párrafo segundo ECant.), señalando el párrafo tercero de ese precepto que “el escudo de Cantabria, una vez aprobado por el Parlamento, podrá incorporarse a la bandera”. Véanse la Ley 8/1984, de 22 de diciembre, de descripción y utilización del escudo de Cantabria, y la Ley de 4/1987, de 27 de marzo, de uso conjunto de la bandera y escudo de Cantabria.

²¹ Sobre el himno, ALEGRE MARTÍNEZ, M. A. (coord.): *El himno como símbolo político*, Universidad de León, 2008.

dolo. La única diferencia, irrelevante, por lo demás, como sucedía con el escudo, estriba en que algunos especificaban de que la Comunidad tenía himno propio y otros nada decían. Así, pueden distinguirse:

- a) Los Estatutos que omiten cualquier referencia al mismo: Aragón²², Canarias²³, País Vasco²⁴, Cataluña²⁵, Valencia, Navarra e Islas Baleares.
- b) Los que hablan de himno propio o himno, remitiéndose a una ley al respecto: Asturias²⁶, Extremadura²⁷, Andalucía, ésta de acuerdo con la Asamblea de Ronda de 1918²⁸, Murcia²⁹, Castilla-La Mancha³⁰, Madrid (se previó en el Estatuto por LO 5/1998)³¹, Castilla y León³². En el Estatuto de Autonomía de La Rioja por LO 2/1999 se introdujo que posee escudo propio “que sólo podrá modificarse por Ley del Parlamento de La Rioja aprobada por mayoría de dos tercios de sus miembros”³³.

3. La nueva regulación.

Se alude lógicamente a los nuevos Estatutos y al que verdaderamente (formalmente) ha sido reformado (el de la Comunidad Valenciana). Los nuevos Estatutos han sido fruto de un proceso de reforma porque es el medio de que se dispone para crear un nuevo Estatuto, reformar (ahora sí) el régimen estatutario, pero son nuevos Estatutos.

Pues bien, estos no introducen variación significativa en relación con el tema considerado, lo cual es fácilmente comprensible considerando la naturaleza del mismo, y las modificaciones

²² Ley 3/1989, de 21 de abril, del Himno de Aragón.

²³ Ley 20/2003, de 28 de abril, de Himno de Canarias, y Decreto de 21 de mayo de 2003, que regula sus usos.

²⁴ Ley 8/1983, de 14 de abril, del Himno Oficial del País Vasco.

²⁵ Ley 1/1993, de 25 de febrero, del Himno Oficial de Cataluña.

²⁶ Art. 3.2 EAs., y Ley 1/1984, de 27 de abril, del Himno de Asturias.

²⁷ Art. 4.2 EE; Ley 4/1985, citada.

²⁸ Art. 6.2 EA; Ley 3/1982, citada.

²⁹ Art. 4.3 EMur.

³⁰ Art. 5.3 ECLM.

³¹ Art. 4.3 EM; Ley 2/1983, citada.

³² Art. 5.6 ECL, tras reforma por LO 4/1999, citada; inicialmente nada establecía sobre ello.

³³ Art. 3.2 ER; Ley 4/1985 y Decreto de 7 de junio de 1985, citados.

introducidas no hacen sino recoger lo ya regulado por Ley sobre la materia. Es por ello por lo que la regulación legal que se hubiese dictado al respecto no ha perdido su validez.

No obstante, los nuevos Estatutos (con excepción del reformado de la Comunidad Valenciana) vienen a considerar como símbolo de la Comunidad la existencia de un “día” de la comunidad respectiva, como es el caso de los nuevos Estatutos de Cataluña (art. 8.3; el día es el 11 de septiembre), Islas Baleares (art. 6.3; el día es el 1 de marzo), Andalucía (art. 3.4; el día es el 28 de febrero), Aragón (art. 3.4; el día es el 23 de abril) y Castilla y León (art. 6.2; el día es el 23 de abril); algo que antes sólo el Estatuto de la Comunidad de Madrid contemplaba en su art. 4.4, tras la reforma operada por LO 5/1998, citada.

3.1. Comunidad Valenciana.

La reforma del Estatuto de Valencia por LO 1/2006 no ha alterado la regulación anterior, contenida antes en el art. 5, y ahora en el art. 4, modificado por el art. 5 de la referida LO: “la Bandera de la Comunitat Valenciana es la tradicional Senyera compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta” (apartado 1), y “una Ley de Les Corts determinará la simbología heráldica propia de la Comunitat Valenciana que integra las tres provincias de Castellón, Valencia y Alicante” (apartado 2), eliminándose lo de “y su incorporación a la Señera sobre las barras” en este último apartado.

Una singularidad valenciana es la previsión de su art. 57 (modificado por el art. 63 de la LO 1/2006) sobre el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna. Conforme a tal precepto, “el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna es templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, y es, igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica”. Continúa el precepto señalando que “la Generalitat recuperará, restaurará y conservará el monasterio, y protegerá su entorno paisajístico” y que “una Ley de Les Corts determinará el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como punto de encuentro de todos los valencianos, y como centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana”.

3.2. Cataluña.

El que más cambios ha experimentado, aunque no recoge nada que no existiese y por tanto, no se altera la simbología política de que se trata, es el catalán, que ha recogido expresamente, identificándolos, el escudo e himno de Cataluña, lo que antes no aparecía. En efecto, el nuevo Estatuto de Cataluña, aprobado por LO 6/2006 establece (art. 8, “Símbolos de Cataluña”), entre otras cosas y en lo que aquí interesa, que “Cataluña, definida como nacionalidad en el artículo primero, tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno” (apartado 1), que “la bandera de Cataluña es la tradicional de cuatro barras rojas en fondo amarillo y debe estar presente en los edificios públicos y en los actos oficiales que tengan lugar en Cataluña” (apartado 2), que “el himno de Cataluña es «Els segadors»” (apartado 4), que “el Parlamento debe regular las distintas expresiones del marco simbólico de Cataluña y debe fijar su orden

protocolario” (apartado 5), y que “la protección jurídica de los símbolos de Cataluña es la que corresponde a los demás símbolos del Estado” (apartado 6).

3.3. Las Islas Baleares.

Lo mismo puede decirse de las Islas Baleares (LO 1/2007), cuyo artículo 6 (“Los símbolos de las Illes Balears), dispone que la bandera de las Illes Balears, integrada por símbolos distintivos legitimados históricamente, estará constituida por cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo, con un cuartel situado en la parte superior izquierda de fondo morado y con un castillo blanco de cinco torres en medio” (apartado 1), y que “cada isla podrá tener su bandera, su día de celebración y sus símbolos distintivos propios, por acuerdo del Consejo Insular respectivo” (apartado 2).

3.4. Andalucía.

En el caso del nuevo Estatuto de Autonomía (LO 2/2007), en un artículo que lleva por rúbrica “Símbolos” (art. 3), regula en su apartado 1 la bandera, con idéntica regulación al antiguo art. 6.1 (“la bandera de Andalucía es la tradicional formada por tres franjas horizontales –verde, blanca y verde– de igual anchura, tal como fue aprobada en la Asamblea de Ronda de 1918”).

Ahora contempla el escudo e himno en apartados distintos. El 2 contempla al escudo, añadiendo ahora respecto a la anterior regulación que en él figura la leyenda “Andalucía por sí, para España y la Humanidad”. El 3 se refiere al himno, disponiendo que será aprobado por Ley de su Parlamento, “de acuerdo con lo publicado por la Junta Liberalista de Andalucía en 1933”.

3.5. Aragón.

Tampoco el nuevo Estatuto de Aragón (LO 5/2007) ha supuesto ninguna novedad en esto (art. 3, “Símbolos y capitalidad”), señalando en los extremos que se consideran aquí, lo siguiente: “la bandera de Aragón es la tradicional de las cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo”; “el escudo de Aragón es el tradicional de los cuatro cuarteles, rematado por la corona correspondiente, que figurará en el centro de la bandera” (apartado 2).

3.6. Castilla y León.

Otro tanto sucede con Castilla y León (LO 14/2007), donde también su artículo 6 (“Símbolos de la Comunidad y fiesta oficial”), establece que “los símbolos de identidad exclusiva de la Comunidad de Castilla y León son el blasón, la bandera, el pendón y el himno de Castilla y León” (apartado 1), que “el blasón de Castilla y León es un escudo timbrado por corona real abierta, cuartelado en cruz o contracuartelado. El primer y cuarto cuarteles: en campo de gules, un castillo de oro almenado de tres almenas, mampostado de sable y clarado de azur. El segundo

y tercer cuarteles: en campo de plata, un león rampante de púrpura, linguado, uñado y armado de gules, coronado de oro” (apartado 3), que “la bandera de Castilla y León es cuartelada y contiene los símbolos de Castilla y León, conforme se han descrito en el apartado anterior. La bandera ondeará en todos los centros y actos oficiales de la Comunidad, a la derecha de la bandera española” (apartado 4), que “el pendón vendrá constituido por el escudo cuartelado sobre un fondo carmesí tradicional” (apartado 5), que “cada provincia y municipio conservarán las banderas y emblemas que les son tradicionales” (apartado 6), que “el himno y los demás símbolos de la Comunidad de Castilla y León se regularán mediante Ley específica” (apartado 7), y que “la protección jurídica de los símbolos de Castilla y León es la que corresponde a los símbolos del Estado” (apartado 8).

§ 6. EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Enrique Guillén López

Sumario

- 1. Observaciones preliminares. Concepto de sistema parlamentario. Sus elementos fundamentales y transformaciones. La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas en la Constitución.**
- 2. El sistema parlamentario de gobierno en los primeros Estatutos de Autonomía.**
- 3. El sistema parlamentario de gobierno en los nuevos Estatutos y la adecuación de su normativa de desarrollo: Leyes de Gobierno y Reglamentos parlamentarios.**
- 4. Conclusiones.**

1. Observaciones preliminares. Concepto de sistema parlamentario. Sus elementos fundamentales y transformaciones. La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas en la Constitución.

La forma parlamentaria de Gobierno se caracteriza, como es sabido, por establecer un conjunto de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno sobre la base de la confianza. El Parlamento inviste al Presidente del Gobierno y puede exigirle responsabilidad política, que es la consecuencia extrema, pero más improbable, de la capacidad que mejor identifica su posición: el control político del Ejecutivo. Estos son los elementos indefectibles del parlamentarismo, los que concurren en todos los modelos que lo suscriben. Este esquema básico suele incluir en la actualidad ciertas instituciones que conforman su acepción más acogida. Es el caso de la capacidad de disolver el Parlamento conferida al Presidente del Gobierno¹, o del carácter constructivo atribuido a la Moción de censura, de manera que la aprobación de la misma implique la investidura simultánea del candidato incluido en la misma. Estos dos elementos son definitorios de un parlamentarismo que desde Mirkiné² se adjetiva como “racionalizado”, en cuanto que incluye como un objetivo a perseguir la estabilidad gubernamental. Los Parlamentos deben controlar al Gobierno, pero la confianza que éste recibe se presume hasta tanto no se demuestre expresamente su carencia y, sobre todo, hasta tanto no haya un nuevo Gobierno que pueda sustituir al anterior. Como puede observarse son todas positivas las connotaciones del lenguaje elegido para caracterizar esta nueva realidad: “racionalizado”, el parlamentarismo (de lo que cabe derivar que el monista o el parlamentarismo asambleísta de la Tercera República francesa debía estar falto de razón), y “constructiva” la Moción de censura (frente a la nuda destrucción que implica cesar al Presidente sin tener quien le suceda). La consecuencia más evidente de este parlamentarismo racionalizado es que los mecanismos previstos para exigir responsabilidad política al Gobierno dificultan alcanzar ese cometido (el cese del Gobierno)³ si consideramos que la hipótesis de salida es la de un sistema de partidos fuertemente disciplinados y un sistema electoral claramente escorado al bipartidismo. Los textos normativos que asumen la evolución del parlamentarismo que estoy trazando incluyen la estabilidad gubernamental como un valor esencial a preservar (difuminando notablemente las diferencias entre el parlamentarismo y el presidencialismo, si no en lo que se refiere a la fuentes de legitimación de los diferentes órganos, que también, sí en lo que atañe al modelo de funcionamiento concreto) de modo que tanto la organización y funcionamiento de los órganos como el régimen electoral que ordena las elecciones a las asambleas quedan marcados (cuando no supeditados) a este objetivo. El parlamentarismo que describo es hoy un modelo de gobierno previsto para que los ciudadanos voten periódicamente en unas elecciones cuyas reglas le van a conducir esencialmente ante una alternativa dual⁴ de

¹ Que no concurre en otros sistemas parlamentarios. Cfr. GREWÉ, C. y RUIZ FABRI, H.: *Droits constitutionnels européens*, Presses Universitaires de France, París, 1995, p. 545.

² MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional* (Trad. esp. de S. ALVÁREZ-GENDÍN), Reus, Madrid, 1934.

³ Hasta el punto de que la responsabilidad política ha necesitado ser reinterpretada como “responsabilidad política difusa”. Cfr. RESCIGNO, G. U.: *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, especialmente pp. 122 y ss.

⁴ De ahí las profundas dificultades que se aprecian para reformas del sistema electoral como las que propugnan listas abiertas o desbloqueadas.

manera que el partido vencedor (depositario real de la confianza sin que la norma lo haya advertido) se convierta automáticamente en el partido de gobierno (y su líder en el presidente). El Gobierno dirigirá la política y verá su actividad fiscalizada por la oposición durante toda la legislatura a través de cuantas iniciativas se sustancien en la Cámara, con la mirada puesta en el ciudadano que queda emplazado en las siguientes elecciones. La inescindible conexión se traba entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, y la oposición no albergará la ilusión de ganar votaciones sino la de postularse como alternativa creíble. El parlamentarismo se convierte en una estructura para el Gobierno, dejando progresivamente de ser lo que representaba para el modelo liberal (especialmente el británico): una quintaesencia de sus postulados ideológicos, la traslación institucional de su concepto de la política, apoyado en la creencia en el progreso una vez librado el combate cuerpo a cuerpo entre diferentes ideas del cuál resultará victoriosa la más fundada⁵. En el contexto actual, en cambio, una moción de censura no tiene sentido como mecanismo de cese del Gobierno. Esta es una consecuencia absolutamente improbable, por lo que las razones para plantearla (el riesgo de plantearla, diría) queda reducida a los efectos que se puedan derivar de su tramitación. En otras palabras, las consecuencias de la moción de censura, en absoluto irrelevantes, se centran en el modo en que se desarrolle el debate previo a su votación. Los instrumentos que se ponen a disposición de los diputados individualmente considerados o de los grupos en que se integran no se dirigen, pues, al convencimiento de los que ocupan los escaños frente a ellos. Antes bien, lo que buscan es arrebatárles la credibilidad que les granjea la confianza de los ciudadanos. El mantenimiento de reglas esenciales del parlamentarismo, como la discusión, debe reconsiderarse a la luz de este hecho. Porque si en Cámaras relativamente homogéneas desde el punto de vista ideológico pudo tener el sentido de que la opinión más fundada resplandeciera frente a la debilidad mostrada por la más pobre en un debate igualmente librado, hoy el único que puede ser convencido (o seducido) es el que está extramuros de la Cámara. De este modo advertimos otra de las profundas transformaciones del parlamentarismo en el momento actual ya que los destinatarios de toda la actividad de las Cámaras (y no ya sólo la de control sino el resto de las funciones que tiene atribuidas)⁶ son los ciudadanos⁷. En esta dinámica de contraposición “mayoría que decide y oposición que controla”

⁵ Son muy representativas de esta opinión las siguientes consideraciones de BENTHAM sobre el debate libre: “En una disputa cuerpo a cuerpo entre dos personas se sigue mejor la discusión, y son más concluyentes los argumentos, que entre muchas. Cada réplica contribuye a difundir la luz y fortificar la impresión que se ha recibido; el debate se aviva, haciéndose más teatral la defensa, y se esfuerza a coger o preveer los argumentos de ambos adversarios. No hay movimiento alguno perdido o retrógrado; y cada paso nos adelanta hacia la conclusión”. BENTHAM, *Tácticas Parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 181-182. La ingenuidad de estas palabras no nos debe hacer olvidar que, en realidad, eran una propuesta revolucionaria que, apelando a la más completa libertad de expresión y a la tolerancia, afrentaban al dogma absolutista *auctoritas non veritas facit legem*.

⁶ Cfr. F. RUBIO LLORENTE: “No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria”. Cfr. “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, nº 1, 1985, p. 100.

⁷ En este sentido ARAGÓN REYES, M.: “El control parlamentario como control político”, *RDP*, nº 23, 1986, y *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

el objetivo es el ciudadano (llamado directamente consumidor, por algunos analistas⁸). Éste es el convocado para que adscriba su discurso a alguna de las dos opciones (básicamente) que le van a someter a su juicio en las próximas elecciones. Así las cosas, el modelo parlamentario resulta una forma de gobierno que reconduce básicamente la pluralidad a una dualidad, la constituida por el Gobierno-mayoría parlamentaria y la oposición, en un entorno monopolizado por los partidos políticos. A la primera le corresponde el ejercicio de la función de dirección política, atribuida ésta de forma expresa o no, y a la oposición, la fiscalización de su acción. La prioridad por el Gobierno explica el principio de estabilidad en la que descansan tanto los mecanismos de otorgamiento de la confianza como de los que suponen su retirada. El control es ejercido por la minoría, en todas sus iniciativas (cualquiera que sea el procedimiento formal al que se adscriban), y tiene como destinatario a los ciudadanos para que estos exijan responsabilidad política a la mayoría gobernante en los siguientes comicios. Es, en definitiva, un modelo parlamentario que responde a un concreto concepto de democracia, de representación, de participación, y de política.

Las sucintas reglas que el artículo 152 de la Constitución establece relativas a la organización institucional de las Comunidades Autónomas que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 y la DT 2ª remiten a la forma parlamentaria de Gobierno. Un parlamento elegido mediante un sistema de representación proporcional por sufragio universal (es decir, directamente representativo) elige al presidente del Consejo de Gobierno que a su vez estará integrado por el resto de los Consejeros. El Gobierno queda sometido a control del Parlamento en la medida en que éste puede exigirle responsabilidad política (esto es, cesarlo). Ya hemos señalado que esta organización institucional y el entramado de relaciones consiguientes sólo sujetan obligatoriamente a las Comunidades que en un momento inicial tenían asegurado el máximo nivel en el disfrute de las competencias (el que les permite el artículo 149.1 CE) sin que queden prefigurados en modo alguno los órganos del resto de las territorios⁹. Sobre estos, la Constitución no contiene más referencia que el artículo 147 al consignar que los Estatutos deben incluir entre su contenido obligatorio “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” (art. 147.2.c). Esta distinción tiene la misma fundamentación (e incluso es una derivación del mismo) que el principio dispositivo, principio que deja en manos de los territorios desde la iniciativa del proceso autonómico a la concreción del sistema competencial que mejor se adecue a su realidad y necesidades. La explicable incertidumbre acerca del modo en el que los territorios “no históricos” iban a afrontar el proceso de descentralización del poder hace que su precisión quedara indefinida, con el grado de libertad que ello implicaba, y a resguardo de lo que establecieran los Estatutos de las Comunidades¹⁰. Los sucesivos golpes de

⁸ Cfr. MACPHERSON, C. B.: *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 2003.

⁹ “Ciertamente las Comunidades que (...) no estaban obligadas a asumir la organización impuesta en el artículo 152.1, podrían haber optado por establecer para sí formas de gobierno genuinas, radicalmente diferentes o matizadas, al menos, respecto del patrón general”. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 25-26.

¹⁰ Para B. PENDÁS, “El discreto silencio del constituyente pretendía otra finalidad muy distinta: dejar entreabierto el cauce jurídico para, en su caso, haber privado a la gran mayoría de las Comunidades de un órgano parlamentario propio, cuando no para desnaturalizar sin más su condición de genuinos entes políticos”. PENDÁS GARCÍA, B.: “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”. *Documentación Administrativa*, 1989, p. 88.

timón que hicieron descartar la asimetría como criterio identificador de nuestro Estado de las autonomías llevaron a que los Pactos Autonómicos de 1981 reconocieran con toda rotundidad la naturaleza política de la autonomía y, por tanto, se generalizara la estructura institucional que el artículo 152 reservaba sólo a aquellas Comunidades con una voluntad de autogobierno de la que nadie era capaz de dudar. Dado que la esfera de las Comunidades Autónomas era indiscutiblemente política había que asumir la estructura institucional que la Constitución establecía para representar, discutir y tomar las decisiones que convirtieran la voluntad mayoritaria en voluntad estatal. Si para la política se reservaba un sistema parlamentario en el ordenamiento general del Estado, este sistema debía ser también de aplicación, *mutatis mutandis*, para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, este imperativo lógico no es en puridad una obligación jurídica. Efectivamente, más allá de las escasas indicaciones del artículo 152, el parlamentarismo en los Estatutos podía recibir una concreción diferente. Pero esta concreción diferente, que se acogerá como vamos a ver de inmediato, viene obligada por la necesidad de que las esferas políticas autonómicas no se afirmen con toda rotundidad desde la primera época de construcción del Estado autonómico. Se trata de intentar limitar el conflicto estableciendo unas reglas que dan lugar a una suerte de parlamentarismo “controlado”, un parlamentarismo sin disolución, un parlamentarismo con supuestos de investidura automática, un parlamentarismo en el que los períodos ordinarios de sesiones quedan limitados a 4 meses al año. Estas reglas se conciben para tutelar el “tiempo político” de las Comunidades en un momento complejo caracterizado por la necesidad de hacer grandes transformaciones para asentar la democracia (e incluso defenderla), que podían verse dificultadas ante una sucesión de procesos electorales¹¹, y por la carencia de datos ciertos acerca del grado de profundización en la autonomía que quisieran asumir estos territorios. Claro está que cuando estas circunstancias desaparecen, pierden sentido las limitaciones señaladas. Las Comunidades Autónomas constituyen al fin un subsistema político completamente diferenciado y se vuelve a imponer como necesidad estructural la reproducción de las reglas que rigen en el sistema estatal¹².

Pero éste es el final, por ahora, de la historia. Permítasenos antes de llegar a él reparar en los primeros Estatutos y precisar normativamente lo que acabamos de señalar. Para ello nos detendremos en los aspectos que hemos considerados más definitorios y, en especial, la investidura de los Presidentes del Consejo de Gobierno, las relaciones Parlamento-Gobierno (exigencia de responsabilidad política y derecho de disolución, básicamente) y el régimen de funcionamiento de las asambleas.

¹¹ Específicamente señalaba el Estatuto de Autonomía de Castilla-León en su artículo 12.1: “La convocatoria de elecciones se realizará por el Presidente de la Junta de Castilla y León, de manera que su celebración coincida con las consultas electorales de otras Comunidades Autónomas”.

¹² Aunque volvemos a repetir que esta imitación no es necesaria desde el punto de vista jurídico. Cfr.: STC 179/1989: “no es en modo alguno exigible que las instituciones legislativas de las CCAA deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras Legislativas de las CCAA, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales”, FJ6.

2. El sistema parlamentario de gobierno en los primeros Estatutos de Autonomía.

2.1. La Investidura del Presidente del Consejo de Gobierno.

Como señaló tempranamente SOLÉ TURA “el sistema general de elección de los Presidentes de las Comunidades Autónomas no es el de la elección directa. Todos los Estatutos, sin excepción, prevén que el respectivo Presidente será elegido por el Parlamento de entre sus miembros y nombrado por el Rey”¹³. Efectivamente, los sistemas de gobierno de las Comunidades Autónomas han previsto un sistema en el que el Presidente del órgano ejecutivo lo será en la medida en que obtenga la confianza de la mayoría de la Cámara. Ahora bien, establecen los Estatutos una previsión adicional, que separa además significativamente el sistema del que rige para la elección del Presidente del Gobierno estatal, según la cual el Presidente del Consejo de Gobierno debe ser miembro de la Cámara, esto es, se apela a su carácter de representante como condición de validez de su candidatura¹⁴. La necesaria concurrencia de la elección popular podría apoyar en cierto sentido el sesgo semipresidencialista¹⁵ de la forma de gobierno autonómico pero ello supondría desconocer el resto de las previsiones estatutarias y legales¹⁶ que están lejos de considerar a la elección popular como el elemento más sustantivo. Antes bien, las disposiciones que completan el nombramiento del Presidente señalan que la Cámara sólo otorgará la confianza a uno de los candidatos tras haber escuchado el o los programas de gobierno¹⁷. La investidura tiene, pues, lugar en la Cámara sobre la base de la actuación futura a la que el candidato se compromete con el Parlamento, que determinará así su origen y su final. Veámoslo.

ESTATUTO DE CATALUÑA. Artículo 36.

1. El Presidente será elegido entre sus miembros por el Parlamento y nombrado por el Rey.

¹³ Op. cit., p. 297.

¹⁴ Se exige, por tanto, la concurrencia de dos elecciones sucesivas, la popular y la parlamentaria, lo que ha sido interpretado “como una vía de garantía para la legitimación democrática de dichos Presidentes”. Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: “Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II), 1992, p. 123.

¹⁵ Así la denomina literalmente SOLÉ TURA en “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales” en AA.VV., *El gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, esp. pp. 297-299 y 308-310.

¹⁶ En ocasiones sólo las legales, como es el caso del País Vasco y Cataluña cuyos Estatutos (arts. 33.3 y 36.5 respectivamente) contienen sólo una remisión a la Ley, remisión que fue atendida por las subsiguientes Leyes de Gobierno.

¹⁷ En el mismo sentido E. LUCAS MURILLO: “El Programa del Gobierno es, junto con la personalidad del candidato a la Presidencia, la referencia básica para el establecimiento de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno. Por ello, cualquier cambio de entidad en el mismo puede ser objeto de la cuestión de confianza y, eventualmente, de la disolución anticipada de aquél o motivo de una moción de censura”. Op. cit., p. 131.

2. El Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno y ostenta la más alta representación de la Generalidad y la ordinaria del Estado en Cataluña.
3. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros.
4. El Presidente será, en todo caso, políticamente responsable ante el Parlamento.
5. Una Ley de Cataluña determinará la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y sus atribuciones.

ESTATUTO DE ANDALUCÍA. Artículo 37.

1. El Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento.
2. El Presidente del Parlamento, previa consulta a los Portavoces designados por los Partidos o Grupos Políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Junta.
3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple en la segunda o sucesivas votaciones. Caso de no conseguirse dicha mayoría se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta de candidato del partido que tenga mayor número de escaños.
4. Una vez elegido, el Presidente será nombrado por el Rey y procederá a designar los miembros del Consejo de Gobierno y a distribuir entre ellos las correspondientes funciones ejecutivas.

ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Artículo 15.

1. El Presidente de la Generalitat será elegido por las Cortes Valencianas de entre sus miembros y, nombrado por el Rey. La facultad de presentar candidatos corresponde a los Grupos Parlamentarios.
2. Para ser elegido se requiere la mayoría absoluta de las Cortes Valencianas en primera votación. En caso de no alcanzar dicha mayoría, la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después, siendo candidatos los dos que, habiéndolo sido en la primera, hubieran alcanzado mayor número de votos. En la segunda votación bastará la, mayoría simple para ser elegido.

3. En caso de renuncia, pérdida de la confianza en los términos del artículo 18 del presente Estatuto, dimisión o incapacidad, se procederá a elegir Presidente de acuerdo con el procedimiento del presente artículo.

ESTATUTO DE ARAGÓN. Artículo 21.

1. El Presidente de la Diputación General de Aragón es elegido por las Cortes de Aragón, de entre sus Diputados, y nombrado por el Rey.
2. El Presidente ostenta la suprema representación de Aragón y la ordinaria del Estado en este territorio. Preside la Diputación General y dirige y coordina su acción.
3. El Presidente responde políticamente ante las Cortes de Aragón.
4. El Presidente de la Diputación General de Aragón no podrá ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

Artículo 22.

1. El Presidente de las Cortes de Aragón, previa consulta con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente, y oída la Mesa, propondrá un candidato a Presidente de la Diputación General.
2. El candidato presentará su programa a las Cortes. Para ser elegido el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguir dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente, debiendo mediar entre cada una de ellas un plazo no superior a diez días.
3. Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón ningún candidato hubiere sido elegido, las Cortes electas quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. El mandato de las nuevas Cortes durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el de las primeras.

ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN: Artículo 17. Elección y carácter.

1. El Presidente de la Junta ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella; preside asimismo la Junta de Castilla y León, dirige sus acciones y coordina las funciones de sus miembros.

2. El Presidente de la Junta de Castilla y León es elegido por las Cortes de Castilla y León de entre sus miembros y nombrado por el Rey.
3. Al comienzo de cada legislatura o en caso de dimisión o fallecimiento del anterior, las Cortes de Castilla y León procederán a la elección del Presidente por mayoría absoluta en primera votación o por mayoría simple en las sucesivas, con arreglo al procedimiento que establezca el Reglamento de aquéllas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura ningún candidato hubiera obtenido la confianza de las Cortes de Castilla y León, éstas quedarán automáticamente disueltas y se procederá a la convocatoria de nuevas elecciones.

En tal supuesto, el mandato de los así elegidos concluirá al completarse el resto del período de cuatro años a que se refiere el artículo 12.2 de este Estatuto. No procederá la disolución prevista en el segundo párrafo de este apartado cuando el plazo de dos meses concluya faltando menos de un año para la finalización de la legislatura.

4. El Presidente cesará además de por las causas a que se refiere el apartado anterior, en los casos de pérdida de confianza o si las Cortes de Castilla y León adoptan la moción de censura en los términos a que se refiere el artículo 22.3 de este Estatuto.

ESTATUTO DE LAS ISLAS BALEARES. Artículo 30.

1. El Presidente de las Illes Balears será elegido por el Parlamento de entre sus miembros, y será nombrado por el Rey.
2. El candidato propuesto presentará al Parlamento el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará, previo debate, la confianza de aquél.
3. Si el Parlamento, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza al candidato, será nombrado Presidente según lo previsto en el apartado 1 de este mismo artículo.

De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza será otorgada por mayoría simple.

4. Si en las citadas votaciones no se otorgare la confianza del Parlamento, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. En el caso de que hayan transcurrido sesenta días a partir de la primera votación para la investidura, sin que ningún candidato obtuviese la confianza del Parlamento, éste quedará disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento durará en todo caso hasta la fecha en que debiera concluir el del anterior.

De la forma en que se configura la Investidura del Presidente del Consejo de Gobierno en los Estatutos comentados destacan fundamentalmente dos cuestiones. La primera tiene que ver con el hecho de que el Estatuto catalán no precisa el procedimiento. Esta circunstancia, que comparte con el Estatuto del País Vasco, obliga a su regulación por Ley¹⁸. La segunda es que en Andalucía se establece un supuesto especial de designación del Presidente del Consejo de Gobierno, supuesto también previsto en los Estatutos de Castilla-La Mancha (art. 14.5), Navarra (LORAFNA art. 29.3), así como en los Estatutos de Autonomía de Ceuta (art. 15) y Melilla (art. 15), que, como es sabido, tienen unas características especiales. Estos Estatutos establecen que cuando transcurra el tiempo para alcanzar la mayoría parlamentaria prevista resultará automáticamente elegido Presidente del Consejo de Gobierno el candidato del partido que hubiese obtenido mayor número de escaños o votos¹⁹. Nos encontramos aquí con una variación sustancial respecto del sistema ordinario de la que hemos de destacar las siguientes notas: 1) En primer lugar, como la letra de los Estatutos y la jurisprudencia constitucional han señalado, se trata de una investidura extraordinaria, es decir, que sólo puede llevarse a cabo agotadas, por tanto, las oportunidades de elección parlamentaria, fase esencial e imprescindible en el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación (STC 16/1984)²⁰. 2) Que no cabe ver apresuradamente en la investidura automática una consagración de un supuesto de origen directamente popular del Presidente. No es posible convenir en esto porque el elemento condicionante de la investidura en este caso es el número de escaños²¹ y no el número de votos²², lo que precisamente significa, en opinión de la Sentencia del Tribunal Constitucional comentada, la referencia continua, incluso

¹⁸ Se señaló en su momento que los Estatutos que apenas regulaban las relaciones Parlamento-Gobierno como los del País Vasco y Cataluña permitían, por ello, un parlamentarismo asambleario que finalmente fue descartado por las respectivas Leyes de Gobierno. Cfr. por lo que se refiere a Euskadi, GARCÍA HERRERA, M. A.: "Consideraciones en torno a la Forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 2, 1982, p. 84.

¹⁹ En el caso de los Estatutos de Ceuta y Melilla.

²⁰ Señala concretamente el fundamento jurídico 8º de esta sentencia: "La interpretación consistente en considerar que, transcurrido el plazo señalado, el presidente debe proponer a Su Majestad el Rey al candidato señalado por el Partido que haya obtenido más escaños, sin necesidad de que se haya dado a la Asamblea la oportunidad de pronunciarse sobre él y su programa, resulta difícilmente compatible con la *preeminencia y el carácter determinante de la Asamblea* en el proceso de elección que se deriva de los mandatos constitucionales y estatutarios. Sin que la falta de éxito en el procedimiento ordinario deba suponer que se prescinde, en la fase extraordinaria, de los elementos que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la *voluntad popular, representada por la Asamblea*. Aceptar que la propuesta del Presidente del Parlamento pueda realizarse en favor de un candidato que no haya dado oportunidad alguna a la Asamblea de pronunciarse sobre un programa resultaría así un fraude a la voluntad de la Ley". (Las cursivas son mías).

²¹ En los Estatutos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra.

²² Además, para acabar de deslegitimar esta pretensión, como señala J. I. DEL BURGO TAJADURA, la STC 16/1984: "No exige que el presidente del Parlamento deba someter a investidura necesariamente al candidato del partido con mayor número de escaños, pues ello sería invadir las facultades de propuesta que le corresponden, sino que dicho partido debe ofrecer a su candidato dentro del proceso ordinario de elección". *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi, Madrid, 1996, p. 406.

en esta fase extraordinaria²³, a la voluntad popular, representada en la Asamblea²⁴. 3) Por estas razones no es muy plausible hacer jugar estos preceptos a favor de la calificación semipresidencialista de la forma de gobierno autonómica, o convertirlos en la expresión del intento estatutario de situar al Gobierno y más concretamente a su Presidente en el centro del entramado institucional autonómico²⁵. En mi opinión, esta lectura resultaría acertada siempre que el modelo de relaciones entre poderes siguiera esta senda –la senda semipresidencialista–, modificación que exigiría de inmediato una reformulación congruente de la institución del control parlamentario. Esta reformulación no se lleva a cabo; esto es, en los Estatutos citados el eventual Presidente del Consejo de Gobierno no investido por la mayoría parlamentaria encuentra vinculada su actividad al Parlamento por una relación de confianza de origen ignoto que se plasma en los mecanismos más paradigmáticos del parlamentarismo actual (moción de censura, etc.). Al no apreciarse ninguna modificación sustantiva en las relaciones entre poderes por el distinto origen, parlamentario o automático, del Presidente, entiendo que no podemos apreciar, tras de estos artículos una intención real consciente de redefinir en cualquier sentido el sistema parlamentario que los Estatutos siguen²⁶. Es más, cabría alegar un dato más para probar la intrascendencia de estos preceptos respecto del problema que tratamos, y es que de haber querido reforzar al Gobierno sin desoir los mecanismos propios del sistema parlamentario debería haberse recurrido a la introducción estatutaria de la disolución parlamentaria como mecanismo presidencial para solventar los problemas con un Parlamento que no le ha otorgado la confianza, por lo que no puede operar su presunción, y que posiblemente tampoco pueda retirarle aquella a la que tan aleatoriamente obliga el Estatuto (por las consabidas dificultades de la moción de censura constructiva). La disolución era aquí sintomática, si lo que se buscaba era reforzar al ejecutivo, e inexcusable por razones de pura funcionalidad. Su imprevisión estatutaria demuestra que no se trataba de lo primero y que no se fue plenamente consciente de los problemas que podría acarrear evitar de esta forma la repetición de las elecciones²⁷. Esta es, a mi juicio, la más simple y certera de las interpretaciones que cabe dar a estos primeros preceptos estatutarios.

²³ Una lectura crítica de esta sentencia puede verse en DEL BURGO TAJADURA, op. cit., p. 407. La opinión de este autor es que debe haber una completa diferenciación entre la fase ordinaria de investidura y la investidura automática porque lo único que se pretende es evitar nuevas elecciones. Sin embargo, por las razones que he venido exponiendo entiendo que la Sentencia no dificulta la consecución de este fin sino que simplemente lo condiciona al respeto de los principios globales presentes en la Constitución y el Estatuto.

²⁴ Cfr. nota a pie 22 (*in fine*).

²⁵ LÓPEZ GUERRA encuentra una gran relevancia en este dato, incluso para explicar la realidad de un ordenamiento que como el estatal no lo reconoce. Señala este autor: “Se trata, evidentemente, de un reconocimiento de una realidad política que pugna por abrirse paso entre tradiciones heredadas, cuya funcionalidad en ocasiones es dudosa: realidad consistente en que en las elecciones se verifica un pronunciamiento no sólo en favor de representantes parlamentarios, sino también de opciones de gobierno. Se trata de una afirmación repetida en los libros de texto, pero que, hasta ahora, y en los contextos parlamentarios, raras veces se ha visto reflejada en disposiciones formales”. “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, 1988, p. 94.

²⁶ Para una visión completa de la cuestión, que destaca otros perfiles Cfr. G. CÁMARA VILLAR, en AA.VV., *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 132 y ss.

²⁷ En este sentido Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, esp. pp. 275-277.

2.2. Relaciones Parlamento-Gobierno.

Las relaciones entre los Parlamentos autonómicos y los Consejos de Gobierno en los primeros Estatutos se pueden vertebrar en torno a la idea propia del parlamentarismo de nuestro tiempo de confianza racionalizada²⁸. Esto es, el Parlamento otorga la confianza al Presidente sobre la base de su programa²⁹ y esta confianza se va a presumir en tanto que no se pierda una cuestión de confianza o se apruebe una moción de censura constructiva. La previsión de estos mecanismos revela, más allá de discusiones doctrinales que no es el momento de tratar, que en los sistemas autonómicos opera el control del Parlamento sobre el complejo Gobierno-Administración, control que también se lleva a cabo a través de otros medios como las preguntas, interpelaciones etc., y que es un elemento por antonomasia de los sistemas parlamentarios. El control es el reverso de la confianza y en la medida en que ésta se racionaliza otro tanto ocurre con el control y, sobre todo, con los mecanismos que en otro tiempo fueron la médula del parlamentarismo auténtico –*sic*– o monista. Más allá de diferencias tangenciales éste es el grueso del modelo seguido por las diversas Comunidades Autónomas³⁰, un modelo que desarrolla básicamente el estatal y no tanto las posibilidades del artículo 152 que permitirían alguna variación sustancial como la de la exigencia de responsabilidad individual de los Consejeros. La desviación más notable, no obstante respecto del sistema estatal y estatutario es la de la ausencia en algunos Estatutos de la facultad presidencial de disolver las Cámaras. Pero esta omisión, cuyo sentido ya ha sido explicado³¹, fue pronto valorada como disfuncional (cuando no una traición a los principios básicos del parlamentarismo³²), por lo que las Leyes de Gobierno (y otras) de las distintas Comunidades que la han estimado necesaria han procedido progresivamente a subsanarla. Vamos a centrarnos en la regulación de la Moción de censura y la disolución parlamentaria.

ESTATUTO DE CATALUÑA. Artículo 36.

1. El Presidente será elegido entre sus miembros por el Parlamento y nombrado por el Rey.
2. El Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno y ostenta la más alta representación de la Generalidad y la ordinaria del Estado en Cataluña.
3. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros.

²⁸ Incluso aún en el caso que hemos visto de designación no directamente parlamentaria del mismo.

²⁹ Cfr., por lo que se refiere al ámbito restringido que tratamos, las acertadas consideraciones de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: "Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas", op. cit., pp. 131-134.

³⁰ Como por ejemplo se detectan en las cuestiones acerca de las que se puede presentar una cuestión de confianza.

³¹ Cfr. también B. PENDÁS, op. cit., p. 109.

³² Igualmente PENDÁS, op. cit., p. 109: "La esencia jurídico-constitucional del parlamentarismo es, precisamente, el equilibrio de poderes, y la inexistencia (o la simple atrofia) de algunos de ellos conduce a una notoria desviación del sistema".

4. El Presidente será, en todo caso, políticamente responsable ante el Parlamento.
5. Una Ley de Cataluña determinará la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y sus atribuciones.

ESTATUTO DE ANDALUCÍA. Artículo 39.

1. El Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.
2. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Esta habrá de ser propuesta, al menos, por una cuarta parte de los parlamentarios y habrá de incluir un candidato a la presidencia de la Junta. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por el Parlamento, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.
3. Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Junta, de acuerdo con el procedimiento del artículo 37.
4. Si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta.

Artículo 26.

2. El Parlamento es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección.

ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Artículo 16.

1. El Presidente de la Generalitat Valenciana, que a su vez lo es del Consell, dirige la acción del Gobierno, coordina funciones y ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma Valenciana, así como la ordinaria del Estado en la misma.
2. El Presidente es responsable políticamente ante las Cortes Valencianas. Estas pueden exigir la responsabilidad del Gobierno valenciano mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, propuesta, al menos, por la quinta parte de los Diputados y que habrá de incluir un candidato a la Presidencia.

La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

3. Si la moción de censura no fuere aprobada, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si fuere aprobada, el Presidente y el Gobierno valenciano cesarán en sus funciones y el candidato incluido en aquella será nombrado por el Rey, Presidente de la Generalitat Valenciana.

Artículo 12.

4. El mandato de las Cortes Valencianas será de cuatro años (...).

ESTATUTO DE ARAGÓN. Artículo 17.

1. Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación General mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura que no podrá replantearse hasta transcurrido un año.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos, por un 15 por 100 de los Diputados y deberá incluir un candidato a la Presidencia de la Diputación General.
3. Una Ley de Cortes de Aragón, aprobada por mayoría absoluta, regulará su procedimiento.

Artículo 23.

1. El Presidente de la Diputación General, previa deliberación de ésta, puede plantear ante las Cortes de Aragón la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.

La confianza se entenderá otorgada cuando el Presidente obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.

El Presidente, junto con su Gobierno, cesará si las Cortes de Aragón le niegan la confianza. Deberá, entonces, procederse a la elección de un nuevo Presidente en la forma indicada por el artículo 22 del Estatuto.

2. El Presidente, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura.

ESTATUTO DE LAS ISLAS BALEARES. Artículo 31.

1. El Presidente de las Illes Balears nombra y cesa a los miembros que han de formar el Gobierno, dirige y coordina la acción del Gobierno y ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, así como la ordinaria del Estado en las Illes Balears.
2. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas y de coordinación en alguno de los miembros del Gobierno.
3. El Presidente, previa deliberación del Gobierno, podrá plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se considerará otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple.

Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de un nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el procedimiento previsto en el presente Estatuto.

4. El Presidente será políticamente responsable ante el Parlamento, que podrá exigir las responsabilidades del Gobierno de las Illes Balears, mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura propuesta como mínimo por un 15 por 100 de los Diputados y que deberá incluir un candidato a la Presidencia.
5. Si la moción de censura no fuera aprobada, los que la hayan firmado no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si fuese aprobada, el Presidente y su Gobierno cesarán en sus funciones, y el candidato que se haya incluido será nombrado Presidente por el Rey.
6. La responsabilidad penal del Presidente será exigible en los mismos términos que se señalan para los diputados del Parlamento de las Illes Balears.
7. Una Ley del Parlamento, aprobada por mayoría absoluta, determinará la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y demás atribuciones que le son propias.

Artículo 20.

1. El Parlamento estará formado por los Diputados del territorio autónomo, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio.
2. La duración del mandato de los Diputados será de cuatro años.

ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN. Artículo 22. Responsabilidad política.

1. El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión.
2. El control de la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente se ejerce por las Cortes en la forma que regule su Reglamento.
3. Las Cortes de Castilla y León pueden exigir la responsabilidad política de la Junta mediante adopción por mayoría absoluta de sus miembros de la moción de censura. Esta deberá ser propuesta, al menos, por el 15 por 100 de los Procuradores y habrá de incluir un candidato a Presidente de Castilla y León. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León podrá establecer otros requisitos y regulará el procedimiento de tramitación y los efectos de dicha moción. Los firmantes de una moción de censura no podrán presentar otra mientras no transcurra un año desde la presentación de aquella, dentro de la misma legislatura.

Artículo 23. Disolución anticipada de las Cortes.

1. El Presidente de la Junta de Castilla y León, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de la Junta, podrá acordar la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León.
2. No podrá acordarse la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando se encuentre en tramitación una moción de censura.
 - b) Durante el primer período de sesiones de la legislatura.
 - c) Antes de que transcurra un año desde la anterior disolución de la Cámara efectuada al amparo de este artículo.
 - d) Cuando falte menos de un año para el final de la legislatura.
 - e) Cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.
3. La disolución se acordará por el Presidente de la Junta mediante Decreto que incluirá la fecha de las elecciones a las Cortes de Castilla y León y demás circunstancias previstas en la legislación electoral.
4. La duración del mandato de las Cortes así elegidas concluirá al completarse el resto del período de cuatro años a que se refiere el artículo 12.2 de este Estatuto.

Como puede comprobarse por las referencias normativas que acabamos de incluir, la exigencia de responsabilidad política es una clave en todos los Estatutos que, con la salvedad de Cataluña (que se remite a una Ley posterior), incluyen la Moción de Censura con carácter constructivo. De otro lado, el régimen de la disolución es sintomático de la diferente percepción que unos territorios y otros tenían de su respectiva esfera política. El Estatuto Catalán la deja a resguardo de lo que estableciera la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad; el andaluz no la reconoce, al establecer un plazo fijo

de cuatro años para el mandato parlamentario, procediendo posteriormente a incorporarla en la Ley de Gobierno; en la Comunidad Valenciana se produce idéntica situación; y en Aragón y Castilla-León se modifican los Estatutos para atribuir tal facultad al Presidente. Al margen de todos ellos se situaría el entramado normativo de las Islas Baleares que ni concibe la disolución en su Estatuto ni estima necesaria su introducción en la Ley de Gobierno.

2.3. Régimen de funcionamiento del Parlamento.

Por último, sólo nos resta considerar el régimen de funcionamiento del Parlamento y específicamente hacer referencia a una circunstancia que es muy descriptiva de la disparidad de los modelos parlamentarios en los momentos iniciales de nuestro Estado autonómico. Aludimos a la limitación temporal de los periodos de sesiones parlamentarios que señalan los Estatutos de las Comunidades del 143. Como es sabido, a resultas de los Pactos Autonómicos de 1981, estos Estatutos establecieron un máximo de 4 meses al año de periodo ordinario de sesiones³³. Un ejemplo de esta limitación es la que figura en el artículo 13.5 del Estatuto de Castilla y León: “Las Cortes de Castilla y León se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los periodos ordinarios de sesiones comprenderán ciento veinte días al año y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo”. Esta inoperativa regla, concebida en el contexto del parlamentarismo controlado de las Comunidades con las competencias del artículo 148, pierde todo el sentido una vez que varían las circunstancias originarias.

3. El sistema parlamentario de gobierno en los nuevos Estatutos y la adecuación de su normativa de desarrollo: Leyes de Gobierno y reglamentos parlamentarios.

Básicamente lo que los nuevos Estatutos han realizado en relación con la forma de gobierno es mantener los rasgos generales que caracterizan a los sistemas parlamentarios procediendo a integrar a nivel estatutario algunas instituciones que no se habían incluido en los primeros Estatutos, como consecuencia de las circunstancias que ya hemos examinado.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, es preciso decir que los nuevos Estatutos no han intentado llevar a cabo ninguna innovación sustancial, entendiendo que el arquetipo que supone el modelo parlamentario de gobierno está bien acabado técnicamente y que, por tanto, no precisa de especiales *aggiornamenti*. Se ha seguido el modelo que se esbozaba en el artí-

³³ Sobre la justificación y dudosa eficacia de esta previsión Cfr., por ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR: “Se trata de una limitación inoperante, que sólo produce problemas y esfuerzos intelectuales para hallar vías anómalas de elusión, y que su mejor destino sería su desaparición en el futuro. Normalizado ya el funcionamiento del sistema autonómico, los temores iniciales a la perturbación que pudiera producir un sistema asambleario enloquecido, funcionando simultáneamente a diecisiete bandas, se ha revelado como carente de justificación”. “Comentario al artículo 17”, en SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, p. 205.

culo 152 CE completándolo con el resto de elementos que la propia Constitución establecía. Esta cautela, sin embargo, pese a ser perfectamente explicable desde la dinámica política, no puede soslayar que el modelo parlamentario por el que se apuesta es básicamente aquél que está sometido a crítica desde una fecha que ya no es posible precisar con exactitud³⁴. En especial, quiero destacar que el sistema parlamentario tal y como figura en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas sigue sin encajar al Partido Político; que los Grupos parlamentarios, salvo excepciones³⁵, tienen la misma episódica presencia que en la Constitución³⁶; que el mandato representativo continúa siendo el eje indubitado en torno a cual bascula el modelo de representación³⁷³⁸; o que la inviolabilidad de las Cámaras se asume con el mismo carácter irrestricto que antaño daba alas a que los *interna corporis* no pudieran ser cuestionados en sede jurisdiccional alguna³⁹. Sólo se advierten ciertos indicios de que el Parlamento ya no es ese lugar en el que la soberanía popular puede ser asediada, por ejemplo, por el poder judicial. Así hay que ver la renuncia a reconocer todos los elementos de la inmunidad parlamentaria de los diputados autonómicos⁴⁰. Pero al margen de esto, los Parlamentos que los Estatutos dibujan están compuestos, conforme a su versión clásica, por parlamentarios individualmente considerados que son los que se toman en consideración para cuantas iniciativas relevantes adopta la Cámara (desde la elección de los Presidentes de

³⁴ El modelo parlamentario y la palabra crisis son consustanciales, al menos desde que C. SCHMITT arremetió contra él en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990 (Estudio Preliminar de M. Aragón Reyes). Pero no han dejado de ser la crítica y la decepción las expresiones predominantes hasta hoy, como puede verse, por ejemplo, en el tono general de las aportaciones contenidas en la monografía *El parlamento y sus transformaciones actuales*, (A. GARRORENA MORALES. dir.), Tecnos, Madrid, 1990.

³⁵ Una forma nueva de plantear esta cuestión se advierte en el artículo 23.3 del Estatuto de Castilla y León: “Los Procuradores se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política”.

³⁶ En la que, recordemos, sólo aparece en el artículo 78. Cfr. al respecto, GUILLÉN LÓPEZ, E.: *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*, Civitas, Madrid, 2002. Considérese, por otra parte, la práctica alemana según la cual los Grupos Parlamentarios han de ser expresamente informados cuando un Proyecto de Ley ha sido consultado a las organizaciones de intereses. Cfr. DENNINGER, E.: “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania”, *REDC*, nº. 16, p. 30.

³⁷ No mantengo aquí lógicamente que se atribuya a este mandato un contenido diferente al que se deriva de la jurisprudencia constitucional, quintaesenciada, sobre todo en la STC 10/1983. Me propongo decir simplemente que la no introducción del partido político como clave de bóveda dificulta cualquier otra posible lectura que en su momento pudiera alcanzarse.

³⁸ Aunque a mi juicio modifica las coordenadas con las que encarar el problema la necesaria presencia equilibrada de hombre y mujeres en las listas electorales porque viene a desmentir el presupuesto de que el representante está ontológicamente preparado para asumir la representación del pueblo al completo, de su circunscripción y de todas las circunstancias personales o sociales que condicionen la vida de las personas. Cfr. la STC 12/2008 (en especial el FJ10°).

³⁹ Cuando hemos asistido a polémica muy importantes en relación con la eficacia de las resoluciones judiciales en el ámbito parlamentario, y, en especial, sobre la disolución de los Grupos Parlamentarios como consecuencia de la ilegalización de los partidos políticos.

⁴⁰ Lo que hubiera carecido de cualquier sentido habida cuenta de cómo queda la inmunidad en la Constitución a partir de la STC 206/1992.

los Consejos de Gobierno⁴¹, a la censura, ya que los legitimados para iniciarla son también un número de diputados tomados de uno en uno). Las normas consagran, en definitiva, unos sistemas parlamentarios que desconcertarían al famoso jurista persa, o que lo confundirían llevándolo a creer que estamos en la era de oro del parlamentarismo. Porque, ¿no es extraño seguir planteando, en la sociedad actual, períodos de enfriamiento para la discusión de la Moción de censura? ¿No se debería haber insistido más en la senda que se abre al plantear la necesidad de los debates electorales (EA) haciéndose eco de las importantísimas transformaciones sociales?⁴² Bien es verdad que ni es fácil, ni seguramente conveniente, asumir en este tema riesgos innecesarios⁴³, aunque lo que en realidad está en cuestión, a mi juicio, es determinar exactamente hasta qué punto son innecesarios: esto es, si no debemos anticiparnos para evitar que la crisis de legitimación no siga agudizándose y nos deje sin respuestas cuando sean requeridas con urgencia.

Lo que en segundo término apuntábamos hace referencia a que los nuevos Estatutos son la oportunidad de otorgar rango estatutario a instituciones propias del sistema parlamentario que no se incluyeron en las primeras normas por las razones ligadas a la construcción del Estado autonómico que ya conocemos. Así, por ejemplo, se incluyen la facultad de disolución de la Cámara por parte del Presidente del Consejo de Gobierno en todos los Estatutos, se elimina el desafortunado supuesto de investidura automática del Presidente de la Junta (en el caso de Andalucía) y se establecen períodos de sesiones de las Cámaras que dan la auténtica medida de la importancia de la institución en el sistema de gobierno. La sustantividad de los subsistemas políticos autonómicos se refuerza también con las modificaciones como la que Andalucía introduce al suprimir la referencia a la proporcionalidad en el sistema electoral de las elecciones al Congreso de los Diputados, si bien no se ha proseguido hasta donde algunas fuerzas políticas (en concreto los grupos Popular, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, y Andalucista) pretendían llegar en su propósito de obligar a que las consultas electorales autonómicas no coincidieran con las estatales.

A partir de estas apreciaciones generales vamos a pasar a examinar el modelo parlamentario de Gobierno que aparece en los nuevos Estatutos articulándolo a partir de los elementos que, a mi juicio, mejor lo definen.

⁴¹ Una mención especial merece el Estatuto de Valencia que establece sobre la investidura del Presidente del Consejo de Gobierno en su artículo 31.1: "La facultad de presentar candidatos corresponde a los Grupos Parlamentarios".

⁴² Una apertura interesante es la que se incluye en el artículo 113 del Estatuto andaluz: "Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento". Más crípticamente el Estatuto de Cataluña: "El Reglamento del Parlamento debe regular la tramitación de las peticiones individuales y colectivas dirigidas al Parlamento. También debe establecer mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias" (art. 59.7).

⁴³ Al respecto hago alguna observación en "El Parlamento Europeo", *ReDCE*, nº 3.

3.1. La investidura del Presidente del Consejo de Gobierno.

ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Artículo 27.

1. El Presidente de la Generalitat será elegido por Les Corts de entre sus miembros y nombrado por el Rey. La facultad de presentar candidatos corresponde a los Grupos Parlamentarios. En todo momento se atenderá a lo que regula el presente Estatuto y el Reglamento de Les Corts.
2. Después de cada renovación de Les Corts, y en los otros casos en los que así proceda, el Presidente de Les Corts, previa consulta con los representantes designados por los Grupos Políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia de la Generalitat, dando prioridad a aquel que en las consultas realizadas haya obtenido mayor apoyo por parte de los Grupos Políticos.
3. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante Les Corts el programa político de gobierno del Consell que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara. El debate se desarrollará en la forma que determine el Reglamento de Les Corts.
4. Para la elección hace falta la mayoría absoluta de los miembros de derecho de Les Corts en primera votación. Si no se logra esta mayoría, la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después y será suficiente la mayoría simple para ser elegido.
5. Si efectuadas las mencionadas votaciones no se otorgara la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores, atendiendo al resto de los candidatos presentados y a los criterios establecidos en el punto 2. El Presidente de Les Corts podrá, en su caso, retomar la ronda de consultas.
6. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtuviera la confianza de Les Corts, el Presidente de Les Corts, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara y el Presidente de la Generalitat en funciones convocará nuevas elecciones.
7. Se procederá nuevamente a la elección del Presidente de la Generalitat de acuerdo con el procedimiento establecido por el presente artículo, en los casos de renuncia, dimisión, incapacidad, defunción o pérdida de la cuestión de confianza.

ESTATUTO DE CATALUÑA. CAPÍTULO II. El Presidente o Presidenta de la Generalitat. Artículo 67. Elección, nombramiento, Estatuto personal, cese y competencias.

1. El Presidente o Presidenta tiene la más alta representación de la Generalitat y dirige la acción del Gobierno. También tiene la representación ordinaria del Estado en Cataluña.

2. El Presidente o Presidenta de la Generalitat es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. Puede regularse por Ley la limitación de mandatos.
3. Si una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato o candidata es elegido, el Parlamento queda disuelto automáticamente y el Presidente o Presidenta de la Generalitat en funciones convoca elecciones de forma inmediata, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria.

ESTATUTO DE ANDALUCÍA. Artículo 118. Elección y responsabilidad ante los tribunales.

1. El Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento.
2. El Presidente del Parlamento, previa consulta a los Portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Junta.
3. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta. De no obtenerla, se procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple en la segunda o sucesivas votaciones.

Caso de no conseguirse dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones convocará nuevas elecciones.

4. Una vez elegido, el Presidente será nombrado por el Rey y procederá a designar los miembros del Consejo de Gobierno y a distribuir entre ellos las correspondientes funciones ejecutivas.

ESTATUTO DE ARAGÓN. Artículo 48. Investidura.

1. El Presidente de las Cortes de Aragón, previa consulta con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente, y oída la Mesa, propondrá un candidato a Presidente del Gobierno de Aragón.
2. El candidato presentará su programa a las Cortes. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguir dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente, debiendo mediar entre cada una de ellas un plazo no superior a diez días.

3. Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón ningún candidato hubiere sido investido, las Cortes electas quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN. Artículo 26. Elección y carácter.

(...)

3. Al comienzo de cada legislatura o en caso de dimisión o fallecimiento del anterior Presidente, pérdida de su condición de Procurador de las Cortes de Castilla y León, inhabilitación derivada de condena penal firme o incapacidad permanente reconocida por las Cortes que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, las Cortes de Castilla y León procederán a la elección del Presidente por mayoría absoluta en primera votación o por mayoría simple en la segunda, con arreglo al procedimiento que establezca el Reglamento de aquéllas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura ningún candidato hubiera obtenido la confianza de las Cortes de Castilla y León, éstas quedarán automáticamente disueltas y se procederá a la convocatoria de nuevas elecciones.

4. El Presidente cesará, además de por las causas a que se refiere el apartado anterior, en los casos de pérdida de confianza o si las Cortes de Castilla y León adoptan la moción de censura en los términos a que se refiere el artículo 36 de este Estatuto.

ESTATUTO DE LAS ISLAS BALEARES. Artículo 54. Elección del Presidente de las Illes Balears.

1. El Presidente de las Illes Balears será elegido por el Parlamento de entre sus miembros y nombrado por el Rey.
2. El candidato propuesto presentará al Parlamento el programa político del Gobierno que pretenda formar y, previo debate, solicitará su confianza.
3. Si el Parlamento, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga la confianza al candidato, será nombrado Presidente, de acuerdo con lo que se prevé en el apartado 1 de este mismo artículo. Si no se consigue esta mayoría, la misma propuesta se someterá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza será otorgada por mayoría simple.
4. Si en estas votaciones no se otorga la confianza del Parlamento, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. En el caso de que hayan transcurrido sesenta días a partir de la primera votación para la investidura y ningún candidato haya obtenido la confianza del Parlamento, éste quedará disuelto y se convocarán nuevas elecciones.

Como se puede apreciar, las reglas que configuran la investidura de los Presidentes de los Consejos de Gobierno responden a una misma lógica. Salvo el caso del Estatuto catalán, que persevera en su voluntad de remitir aspectos fundamentales a la Ley, el resto establecen la necesidad de mayoría absoluta, en primera vuelta, y simple, en el caso de no alcanzarse la primera, desapareciendo el supuesto de investidura automática que, como hemos visto, figuraba en el Estatuto de Andalucía de 1981. Por lo demás, es destacable, desde esta caracterización general de la forma de gobierno en los nuevos Estatutos, la mención expresa a que la facultad formal para presentar candidatos corresponde a los Grupos Parlamentarios del Estatuto valenciano (art. 27.2). Y también es demostrativa de una deriva particular del concepto de parlamentarismo la referencia del Estatuto Catalán a que por Ley puede regularse la limitación de mandatos (art. 67.2).

3.2. Responsabilidad política y disolución parlamentaria.

En lo relativo a la exigencia de responsabilidad política y a la capacidad de disolución parlamentaria atribuida al Presidente del Consejo de gobierno, vamos únicamente a plantear las variaciones respecto del modelo general que es el que sintetizan bien los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Artículo 126. Moción de censura.

1. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Ésta habrá de ser propuesta, al menos, por una cuarta parte de los parlamentarios y habrá de incluir un candidato o candidata a la Presidencia de la Junta. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por el Parlamento, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.
2. Si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta.

Artículo 127. Disolución del Parlamento.

1. El Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá decretar la disolución del Parlamento. El Decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.
2. La disolución no podrá tener lugar cuando esté en trámite una moción de censura.
3. No procederá nueva disolución antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 118.3.

En estos dos artículos resalta bien la idea de parlamentarismo racionalizado. Un modelo presidido por las ideas de equilibrio y estabilidad gubernamental. La moción de censura se concibe como constructiva (salvo en el Estatuto de Cataluña, que también en este aspecto se remite a la Ley) y la disolución se plantea como un mecanismo atribuido en exclusiva al Presidente del Consejo de Gobierno, lo que es un reconocimiento más de la singularidad y relevancia jurídica y política atribuida a este órgano⁴⁴. En este parlamentarismo hay un Canciller que claramente marca el tiempo político, y uno de sus instrumentos fundamentales es la disolución del órgano representativo, y la simultánea convocatoria de un proceso electoral. Esta capacidad sólo admite los frenos necesarios para evitar varios de los riesgos que el sistema parlamentario racionalizado aspira a controlar: una sucesión perturbadora de procesos electorales (y de ahí que se establezca una necesaria separación temporal entre disoluciones⁴⁵) y que se deshaga el equilibrio permitiendo que el Presidente conteste de esta forma a la presentación de una moción de censura. El modelo en los Estatutos es claramente tributario del que la Constitución establece y no se ahorran las referencias que acompañan a las instituciones correspondientes en el marco que delinea nuestra norma fundamental (desde los períodos de enfriamiento a las cláusulas supuestamente disuasorias de las mociones de censura).

3.3. Funcionamiento general de los Parlamentos y de los Consejos de Gobierno.

Más allá de estos mecanismos específicos, el funcionamiento general y la posición constitucional de las asambleas parlamentarias y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas tampoco presenta especiales perfiles respecto del modelo anteriormente consagrado. Los parlamentos definen su posición en torno a la autonomía; los parlamentarios individualmente considerados son los sujetos por excelencia; se prohíbe el mandato imperativo⁴⁶; se les reconocen a los diputados las prerrogativas habituales (inviolabilidad, prohibición de detención salvo en caso de flagrante delito y fuero especial⁴⁷); se establecen períodos ordinarios y extraordinarios de

⁴⁴ Una extraña excepción, que eventualmente puede tener mucha importancia, es la contenida en el artículo 32.4 del Estatuto valenciano que exige el acuerdo previo del Consejo. Cfr. "El President de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de Les Corts, excepto cuando se encuentre en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts".

⁴⁵ De nuevo es una excepción el Estatuto valenciano porque sólo se refiere expresamente a la prohibición de disolución cuando se esté tramitando una moción de Censura. Cfr. artículo 33.4. Por su parte el Estatuto de Castilla y León impide que se disuelva el Parlamento "antes de que transcurra un año desde la anterior disolución de la Cámara efectuada al amparo de este artículo", (art. 37.3).

⁴⁶ Pero no en todos los Estatutos se establece la obligación, relacionada con el mandato representativo, de que el voto sea personal e indelegable. No se recoge tal previsión que, como es sabido, sí figura en la Constitución, en el Estatuto de Andalucía, y así se ha podido dictar el Acuerdo de 8 de octubre de 2009 por el que se procede a una reforma del Reglamento con el objeto de facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada.

⁴⁷ Sorprende a estos efectos, y es poco compatible con el entendimiento restrictivo de las prerrogativas parlamentarias que ha efectuado la jurisprudencia constitucional, la extensión del aforamiento a las causas civiles "por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo" (art. 27.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana). No deja de ser tampoco

sesiones; se consagra el principio de publicidad como criterio de funcionamiento; y se les atribuyen a las asambleas el conjunto de medios de fiscalización de la acción de Gobierno que venían siendo habituales: desde las preguntas e interpelaciones a las proposiciones no de ley, pasando por las Comisiones de Investigación.

Esta convergencia general de lo establecido en los nuevos Estatutos con lo anteriormente disponían hace que tras su reforma no todos hayan procedido a modificar de inmediato su normativa de desarrollo. En rigor, la urgencia sólo concurría en el caso de Cataluña, porque, como hemos advertido repetidamente, el Estatuto de esta comunidad exige la concurrencia de una Ley para el desarrollo de aspectos primarios. Así se ha dictado la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha procedido a dictar la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano con el objeto de acomodarla a las prescripciones imperativas del Estatuto de Autonomía. En cambio, en el momento en que se redactan estas páginas, la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha sufrido ninguna modificación sustancial. También se mantienen la Ley 3/2001, de normas reguladoras del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears y la Ley 10/2003, de 14 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. En lo que atañe a los Reglamentos Parlamentarios, la Comunidad Valenciana cuenta con un nuevo Reglamento desde el 18 de diciembre de 2006, el Parlamento de Cataluña mantiene el que aprobó el 22 de diciembre de 2005, y lo propio hacen el Parlamento de las Islas Baleares (aun en vigor el Reglamento de 23 de junio de 1986, modificado por Acuerdo del Parlamento de 13 de abril de 1991) y las Cortes de Castilla y León (Reglamento modificado por última vez el 11 de mayo de 2005). Por su parte, las Comunidades de Andalucía y Aragón han realizado la adaptación necesaria a través de diferentes resoluciones interpretativas de la Presidencia, entre otros aspectos, sobre el modo de proceder respecto de la convalidación y la derogación de los Decretos-Leyes y su tramitación por el procedimiento de urgencia.

4. Conclusiones.

En definitiva, el modelo parlamentario de Gobierno previsto en nuestros Estatutos es un modelo de parlamentarismo fuertemente racionalizado en el que el Presidente del Consejo de Gobierno tiene una posición capital conforme al modelo llamado de Canciller. Ello implica que la confianza de la Cámara, una vez recibida, se presume hasta que no haya una manifestación expresa en su contra que suponga, a su vez, el otorgamiento de la misma a otro candidato. El modelo prima un Gobierno estable y descarta cualquier tentación de tipo asambleario. En otro orden de cosas, el modelo establecido en los nuevos Estatutos es claramente continuista y apenas aparecen en sus preceptos elementos novedosos. Seguramente anclados como estamos en una

incongruente, porque si las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones están cubiertas por la inviolabilidad, y ésta es definida como irresponsabilidad jurídica, no hay lugar lógico para el aforamiento.

teoría de la representación muy determinada no se puede tratar de configurar un nuevo sistema. Así es posible explicar que los nuevos Estatutos pasen por alto cuestiones como el control del transfuguismo, la publicidad de los reglamentos de los grupos parlamentarios, el fin del préstamo de parlamentarios o la posición constitucional de la oposición, entre otros aspectos.

§ 7. PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD

Gregorio Cámara Villar

Sumario

1. Configuración de la Presidencia en los Estatutos de Autonomía anteriores al proceso actual de reformas estatutarias.

- 1.1. Introducción: consideraciones generales sobre la Presidencia y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas en los primeros Estatutos.
- 1.2. Investidura del Presidente.
- 1.3. Funciones.
- 1.4. Delegación de funciones.
- 1.5. Estatuto personal.
- 1.6. Incapacidad y presidencia interina. El Presidente cesante.
- 1.7. Cese.

2. Análisis de los cambios introducidos en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados en las CCAA de Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

- 2.1. Sobre la forma de gobierno en los Estatutos reformados.
- 2.2. Investidura del Presidente.
- 2.3. Funciones del Presidente.
- 2.4. Delegación de funciones.
- 2.5. Estatuto personal.
- 2.6. Incapacidad y presidencia interina. El Presidente cesante.
- 2.7. Cese.

3. Conclusiones

4. Referencias Bibliográficas.

1. Configuración de la Presidencia en los Estatutos de Autonomía anteriores al proceso actual de reformas estatutarias.

1.1. Introducción: consideraciones generales sobre la Presidencia y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas en los primeros Estatutos.

Si bien el sistema de gobierno de las Comunidades autónomas, como forma política, va a ser abordado de manera específica en otro estudio de esta obra (al que remitimos), permítaseme un planteamiento introductorio sobre la forma de gobierno con objeto de enmarcar de manera adecuada las reflexiones que siguen sobre la Presidencia.

El artículo 152.1 CE establece que la organización institucional de las Comunidades autónomas que aprueben sus Estatutos por la vía del artículo 151 se realizará mediante la creación de una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido de entre sus miembros por la Asamblea, cuyo cometido consiste en dirigir la acción del Consejo de Gobierno y asumir la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

Una primera nota resalta con toda claridad de estas previsiones constitucionales, inicialmente contempladas tan solo para las Comunidades que se constituyeran siguiendo la vía del 151, pero que se generalizaron tras los Pactos Autonómicos de 1981 suscritos entre UCD y PSOE. Además de consagrarse y garantizarse una plena autonomía política de las Comunidades, ésta se construye por lo que se refiere a las instituciones de autogobierno sobre la base del principio de división y colaboración de los poderes siguiendo el modelo parlamentario estatal; de tal manera, la función legislativa y el control político se atribuyen a la Asamblea y la función de gobierno (dirección política, ejecución, y la consiguiente potestad reglamentaria) al ejecutivo, cuyo origen es parlamentario, siendo en consecuencia también responsable ante la Asamblea.

Así pues, con independencia de unos u otros matices y de la tendencia presidencialista como sistema político –común por otra parte, a muchos de los regímenes parlamentarios actuales–, los Estatutos originarios consagraron de modo uniforme a partir de estos presupuestos constitucionales la forma de gobierno parlamentaria. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la STC 16/1984 (FJ6), refiriéndose a un supuesto concreto de nombramiento de Presidente de la Diputación Foral de Navarra, caracteriza a este tipo de régimen, referido a todas las Comunidades Autónomas, como de parlamentarismo racionalizado (vid. también STC 15/2000). Ciertamente se trata de un modelo parlamentario semejante al estatal, en el que el Parlamento elige al Presidente de Gobierno y éste, obtenida su confianza, nombra y separa libremente a los ministros, formándose así el Gobierno bajo la indiscutible preeminencia del Presidente, que desempeña el liderazgo institucional.

Ya en la misma formulación constitucional destaca el hecho, por encima de cualquier otra consideración, de que el Presidente es el Jefe del ejecutivo autonómico, aunque atendiendo a un criterio de economía en el diseño institucional, se haya dispuesto que este órgano desempeñe simultáneamente funciones que, como la suprema representación de la Comunidad y la ordina-

ria del Estado en aquella, son realmente atípicas en el modelo formalmente parlamentario que se adopta. A efectos de poder explicarnos gráficamente esta situación, J. Solé Tura propuso representarnos a las Comunidades Autónomas como un conjunto de sistemas republicanos en el seno de una monarquía parlamentaria, cobrando así todo su sentido la atribución que se hace al Presidente de la doble condición de serlo al mismo tiempo del ejecutivo autonómico y de la Comunidad: salvadas las distancias, en el plano representativo su figura es equiparable, en el nivel nacional, a la de un Jefe del Estado, aunque en un plano inmediatamente funcional y político prime y destaque su carácter de Jefe del Ejecutivo autonómico. No configurarlo así hubiera llevado a la necesidad de diseñar un modelo bicéfalo (Presidente de la Comunidad, por un lado y Presidente del Gobierno autonómico, por otro), conforme podría derivarse del arquetipo más puramente parlamentario, con la consiguiente duplicidad orgánica y personal, introduciendo de esta manera un elemento más de complejidad en el ya de por sí complejo sistema autonómico. En este sentido, la solución adoptada entronca con la establecida en determinados Estados federales con regímenes parlamentarios (la mayor parte de los Länder de las repúblicas federales alemana y austríaca), que no han segregado la Jefatura del Estado de la del Gobierno.

Del hecho de que el Gobierno autonómico se integre por el Presidente (al que corresponde su dirección) y por los correspondientes Consejeros, sería desacertado concluir sin más que la función de gobierno sea ostentada y corresponda solo al Consejo como órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas. El Presidente, en la forma de gobierno parlamentaria autonómica, no es un *primus inter pares* (A. Ruiz Robledo, 1987; G. Cámara, 1990), sino un órgano distinto, como puede apreciarse que se cuidaron de destacar los Estatutos de las Comunidades Autónomas y han desarrollado las correspondientes Leyes de Gobierno.

Así se evidencia, por lo que se refiere a los Estatutos originarios objeto de comparación en el presente estudio, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que dedicaba el Capítulo III del Título II al Presidente de la Generalidad, especialmente en su artículo 16.1; en el Estatuto de Cataluña, que regulaba la figura del Presidente de la Generalidad en el Capítulo II del Título II (art. 36); en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que regulaba en el Capítulo III del Título II conjuntamente el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta, aunque singularizando sus funciones propias y específicas en el artículo 35; en el Estatuto de Aragón, que dedicaba el Capítulo II del Título I al Presidente de la Diputación General de Aragón y se refería a sus principales funciones en el artículo 21; en el Estatuto de Las Islas Baleares, que dedicaba al Presidente de la Comunidad Autónoma el Capítulo II del Título III y especificaba sus más importantes atribuciones en el artículo 32; y en el Estatuto de Castilla y León, que regulaba la figura del Presidente de la Junta en el Capítulo II del Título I, concretando sus principales atribuciones en el artículo 17.1.

La nota fundamental que permite sostener esta caracterización es evidentemente que sus atribuciones en orden a la función de gobierno son cualitativamente de una relevancia tal que colocan al Presidente en una situación de preeminencia muy acusada respecto al Gobierno. Baste por ahora considerar que el Presidente, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos, es titular de poderes propios y exclusivos: de su libre decisión una vez obtenida la investidura nace el Gobierno en tanto que nombra y separa libremente a sus Consejeros y distribuye entre ellos las funciones ejecutivas sin intervención del Parlamento; y, como órgano diferenciado

del Gobierno, tiene la potestad de fijar las directrices generales de la acción de gobierno, que coordina, así como el mantenimiento de su continuidad; y decide, también libremente, aunque sea necesaria la previa deliberación del Consejo de Gobierno, el planteamiento de una votación de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. A la vista de estas potestades propias, puede decirse que estamos ante un modelo de “gobierno de canciller”, más que frente a un ejecutivo colegiado. Esta preeminencia, naturalmente, se ve resaltada en el subsistema político autonómico como un todo como consecuencia de ostentar también la suprema representación de la Comunidad y, en ésta, la ordinaria del Estado.

En definitiva, estamos ante un Presidente que lo es simultáneamente de la Comunidad y del Ejecutivo. Y de un ejecutivo monista, a la vista de las características con las que se configura esa doble condición, pero que se articula con una indudable dualidad orgánica, pese a que, como ha subrayado M. Aragón (1987), esta dualidad esté “estrechamente interconectada, no porque exista confusión competencial, sino porque el nombramiento y cese de los Consejeros corresponde al Presidente y el Gobierno, como órgano, cesa al cesar quien lo dirige”.

Es precisamente por estas razones por las que se ha llegado a veces a negar que jurídica y políticamente pueda sostenerse sin más que el sistema institucional de las Comunidades Autónomas responda al modelo parlamentario, ni siquiera con las matizaciones del parlamentarismo racionalizado (así, entre otros, J. Solé Tura), entendiéndose más bien como una de las formas impuras del parlamentarismo, el sistema “semipresidencialista”. Hay, en efecto, una cierta hibridación de este sistema formalmente parlamentario con tendencias presidencialistas muy fuertes, sobre todo si incorporamos elementos fácticos de orden político y sociológico, lo que hace muy difícil su análisis. Sin embargo, la doctrina mayoritaria se ha inclinado a considerar que, en cuanto régimen o forma política (esto es, como resulta del conjunto de disposiciones jurídicas que organizan y disciplinan las instituciones), se trata de un modelo de régimen parlamentario, si bien fuertemente racionalizado. El acierto de esta doctrina se sustenta claramente, por contraposición a la caracterización semipresidencialista, en dos cuestiones que son clave: el hecho de que no exista realmente un ejecutivo dual y que no coexistan dos legitimidades diferentes para la rama ejecutiva y la legislativa.

Sucede sin embargo, como he venido sosteniendo en trabajos previos, que la realidad puede alejarse significativamente de los esquemas normativos o doctrinales al uso. Reparemos de esta manera en una reflexión general que, de por sí, aporta una perspectiva relativizadora de las clasificaciones rígidas: de un lado, la práctica del presidencialismo ha llevado con el paso del tiempo a una concepción menos estricta de la teórica separación rígida de poderes sobre la que se sustenta y, de otro, la práctica del parlamentarismo se ha acercado a ciertas realidades y efectos del presidencialismo a partir del liderazgo del primer ministro o canciller, en el marco del liderazgo del ejecutivo, evolución que ha sido cada vez más acentuada por las exigencias y retos que plantean las necesidades intervencionistas del Estado. Esto es muy visible si relativizamos los esquemas normativos de relación y alzaprímamos los más específicamente políticos. En los regímenes presidencialistas, como es el caso paradigmático de los Estados Unidos de América, el liderazgo presidencial en todas sus manifestaciones, constitucionales y socio-políticas, es el motor del proceso político o, al menos, el punto convergente del poder político procedente de otros múltiples centros. Es, digámoslo así, el prisma que recoge el poder y, a su

vez, lo proyecta en el sistema político con plurales determinaciones. Su elección, directa en la práctica, por el electorado nacional, constituye la pieza básica de ese efecto.

Esta perspectiva ha sido negada para el caso de los regímenes parlamentarios y se ha insistido, con toda razón, en el papel de las asambleas como institución central del sistema, aunque con un ejecutivo predominante (y en su marco, la figura del Presidente), pero controlado y responsable. Siendo esto una verdad innegable, debe insistirse en que, como han demostrado los estudios comparados de los regímenes parlamentarios de nuestra época, el principio de mayoría, el sistema electoral y el juego de los partidos introducen una cierta unidad o continuidad de poder en los hechos, a la cual se pliegan todas las instituciones y órganos en una mayor o menor medida, lo que aparece reforzado por el papel que en este plano juegan los medios de comunicación y las técnicas de consecución de los votos sustentadores de las grandes opciones políticas. De tal forma, lo importante en este tipo de regímenes, desde un punto de vista politológico y no exclusivamente jurídico, sería determinar el órgano que lidera esa "unidad de poder". Y es evidente que en la mayoría de ellos, según diferentes grados y matices, es el Presidente del Gobierno quien desempeña este papel, como órgano ejecutivo dirigente y preponderante, como líder del partido o de la coalición mayoritaria y, eventualmente, como líder más o menos difuso de una sustancial mayoría del electorado (cfr. J. C. Colliard, 1978). Sin ir más lejos, contemplando esta práctica política del parlamentarismo, ha venido a decirse con grafismo que en España podría muy bien sostenerse en términos dialécticos (aunque el diagnóstico no fuera certero por otras razones) que tenemos una forma de gobierno que puede resultarnos más próxima a la de los Estados Unidos de América que a la del Reino Unido (cfr. M. Aragón, 1997).

Para alejarnos, pues, de un estéril formalismo, es la dinámica histórica la que ha de guiar la metodología de la explicación de las concretas formas del gobierno. Para entender la realidad profunda, la naturaleza y el funcionamiento efectivo de un régimen, se deben abordar dinámicamente otros factores además de los propiamente normativos y, en particular, las convenciones, la práctica política de los órganos y los partidos políticos (así, entre otros, I. de Otto, 1980; M. Aragón, 1997; J. J. Solozábal, 1997). Concretamente, como señaló en su día M. A. García Herrera (1982), deben considerarse dos planos que son ciertamente distintos, aunque están íntimamente relacionados: por una parte, los criterios jurídicos de diferenciación y, por otra, los momentos políticos de actuación, "en donde se verifique la bondad de las conclusiones alcanzadas y en donde se produzca un diálogo fecundo que ayude a establecer unas fórmulas más adecuadas".

Determinando la estructura constitucional y estatutaria obtenemos sin ninguna duda el tipo de régimen, entendido como el conjunto sistemático de disposiciones jurídicas que organizan y disciplinan las instituciones; pero analizando el funcionamiento efectivo de los órganos políticos en relación dialéctica con ese régimen jurídico llegamos a determinar algo que sutilmente se diferencia o puede diferenciarse de lo anterior: el tipo de sistema, más atento a las reglas de comportamiento político real y al juego de los poderes, en el sentido en que O. Duhamel estableciera esta distinción (1987). En consecuencia, para poder caracterizar el sistema político global es preciso proceder a una combinación de este doble análisis resultante del examen del conjunto institucional definido por las normas jurídicas y del estudio del subsistema creado por el juego de las fuerzas políticas o sistema de partidos, lo que puede ofrecer un panorama

político cambiante respecto al funcionamiento de la forma de gobierno sin que necesariamente cambien las normas que la disciplinan.

Adoptando, pues, esta perspectiva metodológica puede concluirse que en la configuración del ejecutivo de las Comunidades Autónomas, se produce la referida acumulación del “poder activo”, preeminente y orientador, en la figura del Presidente como órgano distinto del Consejo de Gobierno. Este órgano, además, se refuerza con la atribución de las funciones propias de la Presidencia del conjunto institucional autónomo y con el establecimiento de unos mecanismos de exigencia de responsabilidad política difícilmente practicables por la agravación de los requisitos necesarios para activarlos. Queda así situado el Presidente, tanto desde un punto de vista político como jurídico, en el vértice de la Comunidad Autónoma, dando por resultado un modelo híbrido de forma de gobierno, con los rasgos centrales propios del parlamentarismo, pero con fuertes tendencias presidencialistas, muy difícil de analizar y que, en buena medida, acaba reuniendo (como en el nivel estatal, aunque reforzados en este caso) los inconvenientes de uno y otro modelo, porque el presidencialismo, como ha dicho M. Aragón (1997) deviene incompleto y el parlamentarismo queda relativamente distorsionado, dando paso a “una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política”. No es extraño, por ello, que todos los estudiosos hayan destacado tempranamente la tendencia presidencialista o los rasgos semipresidenciales que se observan en el conjunto de los subsistemas de gobierno de las CCAA, dependiendo de la coyuntura política (por todos, Viver Pi Sunyer, 1985; Solé Tura, 1985; Montero y Morales, 1985) e incluso que un analista tan prestigioso como J. Solé Tura lo calificara de “semipresidencial”.

No creo, sin embargo, que pueda llegarse a tanto. La forma parlamentaria es considerada una forma política genérica, mientras que la semipresidencialista es un subtipo de carácter mixto, porque ciertas características del presidencialismo se conjugan en una u otra medida con las del parlamentarismo. Conocido es que la experiencia modelo es el caso francés (igualmente se aplica esta noción al régimen finlandés), en el que se combina la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento con la elección del Presidente directamente por el pueblo. Sin embargo, De Vergottini y otros constitucionalistas han negado carácter propio a esta forma política, pues afirma con cierta razón que los regímenes semipresidencialistas se reducen en definitiva a la matriz del gobierno parlamentario, si bien pudiéndose considerar de tendencia presidencialista, más o menos marcada. En efecto, en el caso francés se dan las características fundamentales del gobierno parlamentario: la Jefatura del Gobierno y del Estado son distintas magistraturas y existe un gobierno colegiado que responde políticamente ante el Parlamento. Pero ello no impide la fuerte dimensión presidencialista, dado que el Presidente de la República es elegido mediante sufragio universal y cuenta con importantes poderes. *Mutatis mutandis*, y singularmente en lo que se refiere a las potestades y a la posición institucional que se reserva al Presidente, la tendencia presidencialista también cabe observarla en el caso del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas, aunque sin que en él se produzca, obviamente, el desdoblamiento de la legitimidad resultante de una inexistente elección separada del Presidente de la Junta. No obstante, esta constatación tan clara, pertinente y definitiva en el plano jurídico, no agota toda la cuestión acerca de cómo opera el sistema en la realidad. Veamos así con algo más de detalle los elementos estructurales de este sistema, destacados en un modo u otro por la mayoría de

los análisis realizados hasta la fecha (así, por todos, J. J. Ruiz-Rico, 1988; G. Cámara, 1990), para poder establecer una conclusión más ajustada:

- 1) Los candidatos a presidente concentran y polarizan sin duda las campañas electorales, como efecto producido por el sistema electoral y el juego de los partidos políticos, reforzando una tendencia a la personalización del poder, que será inevitable punto de referencia para el liderazgo presidencial, basado en una indiscutible legitimidad democrática directa en el plano de la realidad. Si formalmente son los diputados electos los que, a su vez, eligen al Presidente, de hecho son ellos mismos los que, por el juego de los antedichos factores, han resultado elegidos bajo el liderazgo de quien será candidato indiscutido. Su papel, por tanto, no viene a ser a la postre muy distinto del que llevan a cabo los compromisarios de una elección de segundo grado, cuyo voto, comprometido por una disciplina de partido, convierte prácticamente en directa la elección del Presidente, acercándose así este sistema a los “semipresidencialistas” y “presidencialistas” (entre otros, J. Solé Tura, 1985). Como dice A. Torres del Moral (1997) refiriéndose al ámbito nacional, “la partidocracia y la mediocracia han desembocado en el creciente carácter plebiscitario de las elecciones parlamentarias, que en realidad son, mediata pero inequívocamente, elecciones al Gobierno e incluso a Primer Ministro, puesto que, conocidos los resultados de la elección parlamentaria, se conoce, con escaso margen de error, el nombre del nuevo jefe del Ejecutivo. Hay en ello una evolución «presidencialista» del parlamentarismo”.
- 2) La regulación que se hace de la moción de censura “constructiva” y de la cuestión de confianza vienen a incidir en esta cuestión, pues protegen del modo más eficaz al Presidente y al Consejo de Gobierno ante una eventual exigencia de responsabilidad política, independientemente del grado de confianza que en cada momento la Asamblea deposite en aquél. Por lo que a la primera se refiere, establecer un *quorum* de iniciativa elevado, así como el requisito de tener que incluir un candidato a la Presidencia y la necesidad de conseguir mayoría absoluta para su aprobación, hacen muy difícil que una iniciativa de este género pueda plantearse y todavía más difícil que prospere. En efecto: que la oposición sea mayoría absoluta y que, además, esté de acuerdo en un candidato alternativo a la Presidencia, como se puede comprender, son desde el punto de vista político requisitos de casi imposible cumplimiento, salvo en circunstancias muy excepcionales. Y a ello habría que añadir la prohibición de presentar más de una moción en el mismo periodo de sesiones.

Por lo que se refiere a la cuestión de confianza, los requisitos que se establecen estatutariamente sirven igualmente a la estabilidad del ejecutivo. Puesto que la confianza se entiende otorgada cuando ésta obtenga el respaldo de la mayoría simple de los diputados, el Presidente dispone de un mecanismo de poco o ningún riesgo para forzar a los grupos parlamentarios a definirse sobre la política del ejecutivo en el momento más conveniente a sus intereses y a su búsqueda de apoyo. Este mecanismo, como la moción de censura, se ha regulado en contradicción abierta con la lógica política que debiera unir estos actos con la votación de investidura en tanto que momentos de constatación del depósito de la confianza política, como tempranamente subrayó J. Terrón Montero (1981), lo que es un índice más de la finalidad de reforzamiento del ejecutivo que se perseguía. Es contradictorio, en efecto, que un Presidente pueda ser investido con mayoría simple y, sin embargo, se requiera mayo-

ría absoluta para retirarle la confianza, del mismo modo que, supuesto lo anterior, baste con la mayoría simple para entender que aquella existe cuando es el Gobierno el que plantea la cuestión. Desde la lógica del principio parlamentario es inexplicable, específicamente en el caso andaluz, que un Presidente que podría haber sido investido *in extremis* (J. J. Ruiz-Rico, 1988) con el único apoyo de una muy débil minoría por aplicación del artículo 37.3 *in fine* del Estatuto de 1981, no pudiera ser derribado sino por mayoría absoluta, cuando debiera haber podido bastar a todas luces la mayoría simple.

En definitiva, lo que sucede es que la racionalización parlamentaria viene a ser en estos supuestos mera conformación normativa –y confirmación política– de la pérdida de centralidad de la Asamblea. Dicho de otra manera, esta “hiperracionalización” de la forma parlamentaria de gobierno y la rigidez que envuelve la posibilidad de deducción de responsabilidad política redundan, inevitablemente, en un obvio reforzamiento de las tendencias presidencialistas. No olvidemos que uno de los rasgos del presidencialismo es, precisamente, la separación rígida de poderes, hasta el punto de desconocer los mecanismos de exigencia de responsabilidad política. La trayectoria de un tercio de siglo de sistema autonómico avala la falta de flexibilidad y de vitalización de estos teóricos mecanismos de comprobación del mantenimiento de la confianza y de exigencia de responsabilidad propios del parlamentarismo. Por ello es también bien expresivo de que –aunque solo sea como mecanismos de refuerzo en estos supuestos– las tendencias presidencialistas en el plano del funcionamiento político del sistema son mucho más intensas de lo que reflejaría un análisis estrictamente formalizado de las normas que configuran el régimen parlamentario.

- 3) En el nivel interno del ejecutivo, el Presidente prácticamente monopoliza la dirección política general, al corresponderle el libre nombramiento y cese de los consejeros y la fijación de las directrices de la acción de gobierno, dirigiendo y coordinando, además, la actividad de un Consejo de Gobierno cuya función más importante consiste en desarrollar el programa previamente definido y constantemente actualizado por el Presidente. Este llega a ser así, por esta vía, el principal motor de la iniciativa legislativa y, al menos potencialmente, dependiendo por supuesto de la personalidad política del titular, entre otros factores, el centro de impulso y control efectivo, permanente y directo del ejecutivo.
- 4) A todo ello habría que sumar, como ya hemos apreciado, el plus de legitimidad y de representatividad y, por ende, de fortalecimiento simbólico de los rasgos “presidencialistas”, que otorga al Presidente el hecho de ser el supremo representante de la Comunidad a partir de su condición de Presidente del conjunto institucional autónomo. Esta posición, hábilmente utilizada, puede reforzar también en alguna medida el carácter plebiscitario que ya han venido desarrollando en ciertas situaciones las elecciones autonómicas.

Ahora bien: estos rasgos, al depender de tendencias y coyunturas políticas, pueden variar de manera determinante. Como antes decía, una cosa son los criterios jurídicos y otra los momentos políticos de actuación. Por consiguiente, dependerán en su materialización práctica de un conjunto de muy variados factores: así, de la mayor o menor fragmentación que presente el sistema de partidos, lo que, a su vez, está fuertemente condicionado por el sistema electoral; de la personalidad política del titular de la Presidencia; de si se concita o no en la figura del Pre-

sidente la condición de secretario general del partido o coalición en el poder; de la intensidad del apoyo que le preste su propia mayoría política, así como del grado de unidad de ésta y de la presencia o ausencia de tensiones en su seno; de la capacidad de oposición de los demás grupos y de llegar o no a pactos de este carácter con independencia de su definición ideológica; de la mayor o menor vitalización práctica de los instrumentos parlamentarios de participación y de control; de la popularidad del Presidente entre el electorado, etc.

La cuestión es, en definitiva, que el régimen jurídico al que se ajustan las potestades y las relaciones entre los diferentes órganos, pese a propiciar una clara preeminencia del Presidente –que se ve reforzada, además, por una serie de elementos y factores sociológicos, simbólicos y políticos–, no admitiría una proyección jurídico-política autónoma asimilable a la que define típicamente un régimen semipresidencial (en este sentido, cfr. A. Porrás Nadales, 1995). Ese es, precisamente, el paso que no se puede dar. No se puede dar ni en el plano de la valoración de la forma política estatal, por ésta y otras razones (M. Aragón, 1997), ni tampoco, aunque las tendencias presidencialistas se vean en este caso más reforzadas, en la apreciación de los subsistemas de gobierno de las Comunidades Autónomas.

1.2. Investidura del Presidente.

La votación de investidura constituye un presupuesto fundamental del régimen parlamentario, pues se trata de un acto que expresa la decisión de la Cámara de otorgar su confianza al Presidente y, por ende, en él descansa la legitimidad de su mandato y del gobierno que decida formar. Mediante el mismo la Cámara lo que hace es comprobar con carácter constitutivo si el candidato dispone o no de un programa respaldado por una mayoría necesaria para gobernar. En definitiva, la Cámara elige un Presidente, al que otorga la primera y constitutiva confianza sobre la que descansará el mantenimiento del poder ejecutivo; o, dicho de otra manera, es la voluntad mayoritaria de la Cámara la que da nacimiento mediatamente al ejecutivo mediante la elección del Presidente.

El Presidente se elige mediante un procedimiento que ha sido y es prácticamente uniforme en todas las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos han copiado de manera más o menos cercana el fijado para la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación. Básicamente consiste en que el Presidente de la Asamblea, tras los trámites estatutariamente establecidos, propone al pleno un candidato que debe exponer su programa de gobierno y solicitar la confianza de la Cámara a fin de ser investido como Presidente, para lo cual, tras el oportuno debate, se exige mayoría absoluta en primera votación y simple en la segunda¹. Precisamente a partir de este momento, si no se ha conseguido elegir un Presidente, es cuando comenzaban las diferencias entre las soluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en sus originarios Estatutos.

¹ Artículos 15.1 y 2 EV; 21.1 y 22 EAr.; 15.1 y 2 ECL; 31 EB. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 36.5) remite a la Ley la determinación de la forma de elección del Presidente por el Parlamento; de acuerdo con ello, la Ley 3/1982, de 22 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, establece en sus artículos 49 a 55 un procedimiento ajustado a las características del expuesto.

Según el modelo generalizado², si transcurridos más de dos meses ningún candidato obtiene la mayoría requerida, se procede a la disolución de la Asamblea y a la convocatoria de nuevas elecciones. No obstante, en Andalucía y en Castilla-La Mancha³, llegados a este punto, se procedía automáticamente a la designación como Presidente, entre los candidatos presentados, del candidato del partido que tuviera más escaños, debiendo ser entendida esta expresión, a la luz de la STC 16/1984, como referida al partido que hubiera obtenido mayor número de escaños en los resultados electorales, no en las votaciones parlamentarias antecedentes. Navarra, que también había incorporado inicialmente este modelo en la LORAFNA (art. 29.3), lo abandonó mediante reforma efectuada por la LO 1/2001, adoptando el modelo general.

Esta solución alternativa a la “disolución técnica” de la Asamblea ha sido muy criticada, con toda razón, por la doctrina, pues con ella podía sufrir o (como dijeron J. Pérez Royo y A. Porras Nadales en relación con el caso andaluz) incluso “quebrar” el principio parlamentario, toda vez que el candidato así designado puede formar un gobierno que no cuenta en la Asamblea sino con el exclusivo respaldo que le presta su grupo, que en conjunto puede suponer, además, una exigua minoría.

Superada la votación o, en su caso, producido el supuesto al que nos acabamos de referir, el Presidente de la Cámara comunicará al Rey la elección del candidato, quien lo nombrará según dispone el artículo 152 de la Constitución: ahora bien, este nombramiento debe ser refrendado por el Presidente del Gobierno, según cabe deducir del mandato general del artículo 64 de la Constitución. Aunque en el plano lógico y desde cierto punto de vista (como ha venido argumentando un sector doctrinal) probablemente hubiera sido más concorde con el principio de autogobierno atribuir este refrendo al Presidente de la Asamblea autonómica (ya que con este acto no sólo se está realizando un endoso de responsabilidad, sino significándose una formalidad del más alto contenido simbólico para la Comunidad Autónoma), no debe perderse de vista que los sujetos refrendantes previstos en la Constitución, según los casos, sólo son el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes por razón de la materia y el Presidente del Congreso de los Diputados. Por esta razón el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Disposición de la Ley del Gobierno del País Vasco⁴ que establecía tal refrendo por el Presidente del Parlamento Vasco y no por el Presidente del Gobierno (STC 5/1987).

1.3. Funciones.

Por lo que se refiere a las funciones del Presidente de las Comunidades Autónomas, tal como se reflejaban en los Estatutos objeto de este estudio siguiendo el mandato constitucional del artículo 152.1, son las siguientes:

² Véanse los preceptos citados en la nota anterior.

³ Artículos 37.3 *in fine* EA; 14.5 *in fine* ECM.

⁴ Artículos 4.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio.

- a) Ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma⁵. Esta representación, como es generalmente entendida, es de tipo institucional y no de carácter político. No se trata de la representación del pueblo de la Comunidad, pues ésta corresponde por definición a la Asamblea, sino que tiene un contenido simbólico, protocolario y jurídico.

Simbólicamente alude a la unidad del ordenamiento político-jurídico autonómico, situándose desde esta perspectiva en un plano funcionalmente similar, salvadas las distancias, al de un Jefe de Estado. En su figura concita la unidad del conjunto institucional autónomo y, por ello, es el órgano en el que radica la facultad de expresar la voluntad de la Comunidad en las relaciones políticas de máximo nivel que ésta mantenga con el Estado, con las demás Comunidades o con otro tipo de entidades y organizaciones, así como en todas aquellas situaciones que impliquen una referencia política a la globalidad de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, a él se debe dirigir, si se da el supuesto establecido para ello, el requerimiento al que alude el artículo 155.1 de la Constitución).

Protocolariamente, porque de esta condición deriva que se deba dar al Presidente de la Comunidad Autónoma el tratamiento que corresponde y que se asegure su precedencia en los actos sobre cualquier otra autoridad de la Comunidad, así como la que le reserve específicamente la legislación del Estado, y que reciba los honores pertinentes legalmente establecidos. Jurídicamente, porque es el supremo representante legal de la Comunidad Autónoma como persona jurídica, lo que significa que representa a la institución de autogobierno como un todo en las relaciones jurídicas en las que la Comunidad intervenga globalmente, no cuando lo hace alguno de sus órganos (así, cuando firma acuerdos y convenios de cooperación con otras Comunidades, pero no, por ejemplo, cuando como Presidente del órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad interpone un recurso de inconstitucionalidad).

En definitiva, este peculiar *status* lo convierte, protocolaria y políticamente, en centro de imputación, promoción y defensa de los intereses generales de la Comunidad en sus relaciones con otras instancias de poder.

- b) El Presidente es, además, el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma⁶. Esta representación hay que entenderla referida al Estado-comunidad (al Estado global), no al Estado-persona o Estado-aparato (a las instituciones generales del Estado), porque la representación de este último corresponde al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (arts. 154 de la Constitución y 22 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). En este sentido, el Presidente promulga las leyes de la Comunidad en nombre del Rey y ordena su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad respectiva y, asimismo, ordena la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

⁵ Artículos 152.1 CE; 36.2 EC; 35.1 EA; 16.1 EV; 32.1 EB; 21.2 EA.; 15.4 ECL.

⁶ *Ibidem*.

c) Como Presidente del Ejecutivo autonómico es el órgano en el que radica la potestad de fijar las directrices generales de la acción de gobierno, así como el aseguramiento de su continuidad y reajuste⁷. Nombra y separa libremente a los Consejeros y distribuye entre ellos las funciones ejecutivas⁸ y, en los casos en que se contempla la posibilidad de disolución de la Cámara, también a él le corresponde ejercer esta facultad⁹, así como, igualmente, a él se le exige la responsabilidad política por su gestión y la de su gobierno, en unos casos con solo la expresa mención del carácter solidario¹⁰ y, en otros, singularizando también la responsabilidad política del Presidente de manera específica¹¹. Como Presidente del órgano colegiado “Consejo de Gobierno”, le corresponde convocar y dirigir sus reuniones, asegurar la coordinación de las Consejerías, velar por el cumplimiento de sus acuerdos, etc. A todas estas funciones las respectivas Leyes de Gobierno añaden otras que no pueden ser aquí analizadas.

Consideradas estas funciones en conjunto, se confirma la superior y preeminente posición que ocupa el Presidente como órgano ejecutivo, avalando, conforme a la ya dilatada experiencia de autogobierno en las Comunidades Autónomas, la tesis de la preeminencia y del liderazgo institucional del Presidente, debido a que su figura aquilata una dimensión de orientación política general que se manifiesta tanto en el plano interno de la Comunidad como en sus relaciones externas.

1.4. Delegación de funciones.

La mitad de los Estatutos originarios que son objeto de este estudio comparado no contemplaban específicamente la delegación de funciones del Presidente. Se trata de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de Aragón y de Castilla y León. Sin embargo, sí lo hacían los otros tres Estatutos analizados, esto es, los de Cataluña, Andalucía y Las Islas Baleares. Concretamente, el Estatuto catalán establecía en su artículo 36.3 que el Presidente “podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros”; con tenor similar, añadiendo a “funciones” la especificación de “propias”, establecía el Estatuto andaluz esta misma posibilidad en su artículo 35.2; y, del mismo modo, especificando que las funciones susceptibles de delegarse son las ejecutivas y de coordinación, el Estatuto balear incluía también esta referencia a la delegación de funciones del Presidente en su artículo 32.2.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Artículo 62.f) de la Ley 3/1982, de 22 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, por remisión del Estatuto; artículos 35.1 EA; 17.2 EV y 16.1.b) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano; artículos 24.2 EAr.; 15 ECL; 32.1 EB.

⁹ Por remisión del EC, artículo 46 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad; en Andalucía la disolución anticipada no se contemplaba en el Estatuto de 1981 y se reguló por Ley 6/1994, de 17 de mayo, de modificación de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, confiriendo la facultad de disolución del Parlamento al Presidente de la Junta (arts. 14.d) y 55 LGACA); artículo 23.2 EAr. (art. introducido por reforma mediante la LO 5/1996).

¹⁰ Artículos 18.1 ECL; 18 EV.

¹¹ Artículo 36.4 CE, en relación con el 37.2; 35.3 EA en relación con el 36.2; 21.3 EAr. En relación con el 24.4; 31.4 EB.

La diferencia de tratamiento de esta materia en los Estatutos procede de la consideración de que la delegación de funciones, para los primeros, es por entero materia propia de la regulación legal, mientras que los segundos consideraron necesaria su inclusión estatutaria como decisión previa y vinculante para el desarrollo legal. En este sentido, en relación a los primeros, las Leyes de Gobierno correspondientes proceden a tratar esta materia y, respecto a los segundos, la desarrollan. Así, la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano (art. 19.1, párrafo 5) contempla la delegación de funciones del Presidente en los Vicepresidentes, como órganos de apoyo y asesoramiento, así como les puede asignar las funciones de impulso y coordinación política que considere oportunas (párrafo 6 del mismo precepto). La Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, preveía en su artículo 13 la posibilidad de delegación en el Vicepresidente o en los Consejeros de las competencias de naturaleza administrativa que se encomienden al Presidente en otras normas del ordenamiento jurídico en los términos que en ellas se indiquen o se deriven del régimen jurídico aplicable a la delegación de competencias; también puede delegar la competencia de suscribir convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas o de colaboración con el Estado, en tanto que el resto de las competencias del Presidente enumeradas en el artículo 12 son indelegables a tenor del apartado 2 del artículo 13. Por su parte, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, prevé en su artículo 9 la delegación de atribuciones del Presidente “en los términos establecidos en el Estatuto de autonomía y en la presente Ley”.

Por lo que se refiere a Cataluña, la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, estableció en su artículo 64 que el Presidente puede delegar con carácter general en un Conseller todas o parte de las atribuciones incluidas en el artículo precedente (funciones ejecutivas, de coordinación, de convocatoria, información y encargo de despacho de un Departamento en los casos que se especifican), dando cuenta al Parlamento, pudiendo ser recuperadas estas funciones delegadas en cualquier momento. En el caso andaluz, el artículo 18 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableció las condiciones de la delegación con una más que notoria impropiedad, lo que obligaba interpretar esta norma conforme al Estatuto, teniendo presente lo dispuesto en los artículos 15 y 47.2.a) de la misma Ley. Por “funciones ejecutivas propias” solo cabe entender aquellas que les corresponden como Presidente del órgano colegiado del Gobierno andaluz y no las propias del Presidente de la Junta, por lo que solo puede delegar temporalmente, y dando cuenta de ello al Parlamento, funciones que no son expresión de potestades de alto valor decisorio para la orientación política, del mismo modo que cabe apreciar para las Comunidades Autónomas antes referidas. Finalmente, por lo que se refiere al caso balear, la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de Les Illes Balears, establece en su artículo 12 la posibilidad de delegar en el Vicepresidente o en un Consejero determinadas funciones previstas en su artículo 11 (mantener la unidad de dirección política y administrativa, de coordinación entre Consejerías, de resolución de conflictos de atribuciones entre Consejerías, suscripción de convenios, solicitud de dictamen del Consejo Consultivo, ejercer acciones judiciales o administrativas).

Así pues, resulta de todo ello, como caracterización general, que la función de gobierno en sentido estricto (determinación y coordinación de la política) está reservada por entero al Presidente, mientras que la función estrictamente ejecutiva (dirección de la actividad política del

Gobierno en ejecución de directrices políticas) es tarea susceptible en muchos aspectos (los señalados por los preceptos que establecen los supuestos de delegación) de ser compartida por Vicepresidentes, en su caso, o por Consejeros que gocen de la confianza presidencial. Repárese, por otra parte, en que la delegación de funciones es temporal, por lo que el Presidente siempre conserva la titularidad de la función delegada y, por consiguiente, la posibilidad de revocarla en cualquier momento.

Cuestión distinta a la delegación es la facultad del Presidente, contemplada en todas las Leyes de Gobierno, de hacerse representar protocolariamente en los actos en los que fuere necesario, así como una eventual sustitución en sus funciones por ausencia o enfermedad no productora de incapacidad.

1.5. Estatuto personal.

Respecto al Estatuto personal del Presidente, cabe examinar, por una parte las incompatibilidades y, por otra, la responsabilidad penal y civil.

Respecto a las incompatibilidades, el cargo de Presidente es incompatible con cualquier otra función o actividad pública que no derive de aquél, salvo la de diputado del Parlamento, ya que es nombrado de entre ellos. Por esta razón el Presidente goza, en general, del Estatuto de los parlamentarios. Pero su régimen de incompatibilidad se agrava con previsiones específicas tendentes a impedir que pueda ejercer ninguna otra actividad laboral, profesional o empresarial, lo cual obviamente está dirigido no ya solo a impedir la colisión con otros intereses, sino sobre todo a concentrar toda la dedicación y la fuerza política del Presidente en el ejercicio de tan alto cargo.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña remitía expresamente al desarrollo legal (art. 36) y lo mismo hacía el Estatuto balear (art. 32.7), regulándose esta cuestión en los términos antes expuestos en las respectivas Leyes de Gobierno¹². Nada decía al respecto el Estatuto andaluz, ni el de la Comunidad Valenciana, ni tampoco el de Castilla y León, que regulaban esta cuestión, igualmente en los términos antedichos, en sus respectivas Leyes de Gobierno¹³. El Estatuto de Aragón, sin embargo, sí especificaba en su artículo 21.4 que “El Presidente de la Diputación General de Aragón no podrá ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna”.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, siguiendo a la Constitución y a la práctica tradicional en relación al ejecutivo, se establecía un aforamiento especial *ratione personae*

¹² Artículo 57 de la Ley 3/1982, de 22 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad; artículo 4 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de Les Illes Balears.

¹³ Artículo 8 Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía; artículo 10 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano; artículo 11 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, que exceptiona expresamente la función de Senador.

para depurar en su caso la responsabilidad penal en la que incurriera el Presidente, además de determinarse como garantía la imposibilidad de detenerlo o retenerlo durante su mandato, salvo en caso de flagrante delito.

En el caso de Cataluña, la responsabilidad penal del Presidente se exigía ante el Tribunal de Justicia de Cataluña por los actos cometidos en su territorio, y ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo por los cometidos fuera de su territorio (art. 38 EC). La misma solución se adoptaba en el caso de Aragón (art. 26 EAr.) y en el Estatuto castellano-leonés (art. 21). En el caso balear se determinaba que la responsabilidad penal del Presidente se exigirá en los mismos términos que se señalan para los Diputados del Parlamento de las Islas Baleares (art. 32.6 EB), remisión que conducía a la misma solución que en los casos catalán, aragonés y castellano-leonés, según lo dispuesto en el artículo 23.1 EB. En el caso de la Comunidad Valenciana, se exigiría la responsabilidad penal del Presidente, a propuesta de las Cortes Valencianas, ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano, sin distinguir el lugar de los actos presuntamente delictivos (art. 19 EV). En el caso andaluz, sin embargo, la responsabilidad penal, en todo caso, es decir, tanto para los delitos o faltas cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, como para los cometidos fuera de él, era exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, independientemente de la naturaleza y circunstancias del hecho punible que diera lugar al procedimiento penal (art. 40.1).

Finalmente, respecto a la responsabilidad civil, nada se preveía en los Estatutos catalán, valenciano, balear, aragonés y castellano-leonés, lo que significaba que la exigencia de responsabilidad civil habría de seguirse ante el órgano judicial que correspondiera de acuerdo con la legislación procesal aplicable. Sin embargo, el Estatuto andaluz preveía el mismo aforamiento para la exigencia de responsabilidad civil que el determinado para la penal (Tribunal Supremo), pero supeditado a que aquella se derivara de la actividad del Presidente con ocasión del ejercicio de su cargo, tal como especificaba al apartado 20 del artículo 40 EA.

1.6. Incapacidad y presidencia interina. El Presidente cesante.

Los Estatutos anteriores a los reformados objeto del presente estudio no contemplaban la regulación de los procedimientos a seguir para apreciar la incapacidad, ya fuere transitoria, ya permanente, que pudiese inhabilitar al Presidente para el ejercicio del cargo, así como el consiguiente nombramiento de un Presidente interino, materia que quedaba por entero a la regulación legal de la respectiva Comunidad Autónoma en desarrollo del Estatuto del Presidente, dentro del marco del modelo parlamentario de gobierno. Ello no empece a que algún Estatuto, como el balear, se refiriera a la representación de la Comunidad que ha de ostentar el Presidente del Parlamento en caso de enfermedad o ausencia del Presidente, “sin perjuicio del que el Gobierno esté interinamente presidido por uno de sus miembros designados por el Presidente” (art. 31.8). Del mismo, modo habría que tener en cuenta las referencias a la incapacidad del Presidente como causa de cese del Consejo de Gobierno (así, por ejemplo, art. 38 EA). Al no tratarse de materia estatutariamente regulada, entendemos que su estudio específico, salvo estas referencias genéricas, ha de quedar fuera del objeto de esta obra.

Distinta del Presidente interino es la figura del Presidente cesante. En este caso es obvio que no existe un cambio de persona, sino una continuación en el ejercicio de sus funciones del anterior Presidente hasta la toma de posesión de quien haya de ser su sucesor. En estos casos, como la doctrina suele apreciar, aunque no sean limitadas las funciones del Presidente, debe entenderse, conforme a los principios del gobierno parlamentario, que su actuación ha de satisfacer los requerimientos de la representación simbólica de la Comunidad y estar dirigida al mantenimiento de la situación ordinaria de gobierno y al despacho de los asuntos de este carácter o de trámite, sin que fuera justificado emprender actuaciones o adoptar decisiones que pudieran afectar seriamente a la dirección política de la Comunidad. Los Estatutos originarios solían referirse así en algunos casos a la continuidad en funciones del Consejo de Gobierno cesante hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno (caso de Andalucía, art. 38 EA; Aragón, art. 28.2; Baleares, art. 32.8, *in fine*), mientras que otros silenciaban la cuestión, debiendo entenderse remitida su regulación al desarrollo legal correspondiente (caso de Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla y León).

1.7. Cese.

El Presidente cesa por las causas que son normales en los sistemas parlamentarios, así como por producirse acontecimientos insuperables para continuar al frente de su cargo. Como es obvio, se trata al mismo tiempo de supuestos de cese del Consejo de Gobierno, en tanto que éste nace y se forma a partir de la investidura del Presidente. Los supuestos que, de este modo y con una u otra formulación, contemplaban los Estatutos son los siguientes: la renovación de la correspondiente asamblea legislativa; la aprobación de una moción de censura; la denegación de una cuestión de confianza; la dimisión; incapacidad que inhabilite para el cargo; fallecimiento¹⁴. Todo ello sin perjuicio de que continúe como Presidente en funciones hasta la toma de posesión del cargo por su sucesor en los supuestos de renovación de la asamblea, aprobación de una moción de censura, pérdida de una cuestión de confianza o dimisión. Los Estatutos de Cataluña (art. 37) y de la Comunidad Valenciana (art. 17.2) remitían esta cuestión al desarrollo legal.

2. Análisis de los cambios introducidos en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados en las CCAA de Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Comunidad Valenciana.

2.1. Sobre la forma de gobierno en los Estatutos reformados.

Como planteamiento introductorio general, cabe apreciar que, como se desprende de la propia prefiguración constitucional de la forma parlamentaria de gobierno de las Comunidades autóno-

¹⁴ Artículos 38 EA; 28.1 EAr.; 15.2 y 3 ECL; 32.8 EB.

mas presente en el artículo 152.1 CE, no hay muchas novedades de relevancia que destacar respecto del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos, razón por la cual son plenamente aplicables las reflexiones y análisis realizados en la introducción al apartado 1 de este trabajo respecto de los Estatutos originarios, al que remitimos.

En el marco parlamentario de gobierno, el Presidente o Presidenta [los Estatutos se esfuerzan en este nuevo estadio por emplear un lenguaje no sexista] no es un *primus inter pares* en el Consejo de Gobierno, sino un órgano distinto, cuyas atribuciones en orden a la función de gobierno son cualitativamente de una relevancia tan importante que lo coloca en una situación de preeminencia muy acusada respecto al Consejo de Gobierno, preeminencia que se ve resaltada, además, en el subsistema político como un todo como consecuencia de ostentar la suprema representación de la Comunidad y, en ésta, la ordinaria del Estado.

En efecto, el Presidente, de acuerdo con la Constitución y cada Estatuto, es titular de poderes propios y exclusivos: nombra y separa libremente a sus Consejeros y distribuye entre ellos las funciones ejecutivas sin intervención alguna del Parlamento¹⁵; y, como órgano diferenciado del Gobierno, tiene la potestad de dirigirlo, coordinarlo y fijar las directrices generales de la acción de gobierno, así como el mantenimiento de su continuidad¹⁶; y decide, también libremente, aunque sea necesaria la previa deliberación del Consejo de Gobierno, el planteamiento de una votación de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general¹⁷.

Como novedades propias de las reformas estatutarias en relación con las atribuciones del Presidente, cabe mencionar, por un lado, que se refuerza su potestad de disolución de los parlamentos, al prever que pueda hacerlo bajo su exclusiva responsabilidad, previa deliberación del Gobierno¹⁸; y, por otro, que se establece en algunos Estatutos la posibilidad de que el Presidente pueda proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos y de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales¹⁹.

Consideradas estas funciones en su conjunto, se confirma la preeminente posición que ocupa el Presidente como órgano ejecutivo en la Comunidad Autónoma, avalando, conforme a la ya dilatada experiencia de autogobierno en las Comunidades autónomas, la tesis de la preeminencia y el liderazgo institucional del Presidente, debido a que su figura aquilata una dimensión de

¹⁵ Artículos 117.1 y 118.4 EA; 27.3.b) ECL; 53.2 EAr.; 29.2 EV; 56.1 EB; 68.8 EC, que sí establece la necesidad de dar cuenta al Parlamento del nombramiento o separación por el Presidente de un Consejero Primero o Consejera Primera (art. 69).

¹⁶ Artículos 117.1 EA; 67.1 EC; 27.3.a) ECL; 46.2 EAr.; 28.1 EV; 56.1 EB.

¹⁷ Artículos 125.1 EA; 35.1 ECL; 49.1 EAr.; 30 EV; 56.3 EB; la atribución al Presidente de una cuestión de confianza es aludida, pero no regulada específicamente, en el artículo 68.8 EC; se regula en el artículo 90.1 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad en los mismos términos aquí contemplados.

¹⁸ Artículos 127.1 EA; 75 EC; 37.1 ECL; 52.1 EAr.; 28.4 EV; 56.6 EB.

¹⁹ Artículos 117.4 EA; 27.1.e) ECL; 28.5 EV.

orientación política general. Permanece, pues, la hibridación del sistema parlamentario racionalizado con las tendencias presidencialistas, sobre todo si seguimos tomando en consideración elementos políticos que no están obviamente recogidos en las normas, pero que inciden en la legitimación de los poderes y operan en el trasfondo de sus relaciones. Singularmente, el hecho de que el Presidente reciba la legitimidad popular de una elección que, aunque indirecta en la forma, viene a ser directa materialmente en tanto que la concita como candidato de la fuerza política vencedora que ha polarizado el proceso electoral.

En el caso andaluz es incluso más visible formalmente en el Estatuto el refuerzo de la figura del Presidente de la Junta, al que el Estatuto de 1981 no dedicaba un Capítulo propio, sino que la contemplaba en el Capítulo dedicado al Gobierno, bajo la rúbrica: “El Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta” (Capítulo III del Título II). En el Estatuto de 2007, sin embargo, se le dedica específicamente el Capítulo III del Título IV, “El Presidente de la Junta”, alterando el orden incluso de su mención. Este cambio formal se ve enriquecido incluso por el hecho de que se deje de mencionar que el Consejo de Gobierno, como órgano colegiado, ostente las funciones ejecutivas (art. 34 del Estatuto de 1981), que ahora se define como el órgano colegiado que ejerce la dirección política de la Comunidad, dirige la Administración y desarrolla las funciones ejecutivas y administrativas (art. 119.2), lo cual viene a destacar que la titularidad de la función ejecutiva es compartida por el Presidente y el Consejo de Gobierno como órganos distintos. En cualquier caso, la dimensión presidencialista del subsistema de gobierno de las Comunidades Autónomas que hemos analizado en el presente trabajo se ve resaltada formalmente también en todos los Estatutos reformados al regular de manera separada la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma.

2.2. Investidura del Presidente.

El Presidente es elegido por la Asamblea de cada comunidad autónoma de entre sus miembros. Como hemos destacado cuando analizamos los Estatutos originarios, el procedimiento de investidura es prácticamente uniforme en todas las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos copian de manera más o menos cercana el fijado para la investidura del Presidente del Gobierno del Estado. Básicamente consiste en que el Presidente de la Asamblea, tras la consulta a los portavoces de los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria tras un proceso electoral o en los demás supuestos en que así proceda, propone al Pleno de la Cámara un candidato que debe exponer su programa de gobierno y solicitar la confianza de la Cámara a fin de ser investido como Presidente, para lo cual, tras el oportuno debate, se exige mayoría absoluta en primera votación y simple en la segunda y en las sucesivas votaciones. A partir de este momento, recordemos, había importantes diferencias en algunos Estatutos, entre los cuales estaba, entre los analizados en este estudio, el de Andalucía, que contemplaba la llamada “investidura automática” (art. 37.3 EA) del candidato del partido que tuviera “mayor número de escaños” si ningún candidato hubiera obtenido la mayoría transcurridos dos meses desde la primera votación (ver apartado 1.2 de este trabajo).

Tras las reformas estatutarias, el modelo se generaliza a partir de la desaparición de esta “investidura automática” en el caso andaluz que quebraba radicalmente la lógica del sistema

parlamentario y, así, en este procedimiento que estábamos describiendo en sus rasgos más generales, en caso de no obtenerse aquella mayoría en la realización de sucesivas propuestas y votaciones, finalmente, si transcurridos dos meses desde la primera votación no hubiese obtenido la investidura ningún candidato, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Comunidad en funciones convocará nuevas elecciones tras las cuales, obviamente, volvería a ponerse en marcha el mecanismo de la investidura que estamos describiendo²⁰. Este “patrón” del procedimiento de investidura se sigue en todos los Estatutos reformados, consolidando el previamente existente con carácter general. Sólo algunos detalles cambian, como la regulación de los espacios temporales entre elecciones antes de que se cumplan los dos meses que marcan la disolución técnica de la asamblea (así por ejemplo, mientras que en el Estatuto andaluz se prevé que la segunda votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de la primera –art. 118.3–, en el Estatuto aragonés se establecen veinticuatro –art. 48.2–).

Superada la votación el Presidente de la Cámara comunicará al Rey la elección del candidato, quien lo nombrará según dispone el artículo 152 de la Constitución; ahora bien, ese nombramiento debe ser refrendado por el Presidente del Gobierno, según cabe deducir del mandato general del artículo 164 de la Constitución. Como decíamos en el apartado 1.2 de este trabajo, aunque en el plano lógico y desde cierto punto de vista (como se ha argumentado en la doctrina) quizás hubiera sido más concorde con el principio de autogobierno atribuir este refrendo al Presidente de la Asamblea autonómica (en tanto que con este acto no sólo se está realizando un endoso de responsabilidad, sino significándose también una formalidad del más alto contenido simbólico para la Comunidad Autónoma), no debe perderse de vista que los sujetos refrendantes previstos en la Constitución, según los casos, sólo son el Presidente del Gobierno, los Ministros competentes por razón de la materia y el Presidente del Congreso de los Diputados, razón por la que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Disposición de la Ley de Gobierno del País Vasco (art. 4.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio) que establecía tal refrendo por el Presidente del Parlamento Vasco y no por el Presidente del Gobierno (STC 5/1987).

2.3. Funciones del Presidente.

Conforme al mismo planteamiento esbozado en el apartado 1.3 de este trabajo respecto a los Estatutos originarios, las funciones del Presidente, a partir de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución, son básicamente las mismas en los Estatutos reformados, como no podía ser de otra manera. Por esta razón remitimos a ese apartado para la caracterización de las funciones del Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma, representante ordinario del Estado en la Comunidad y como Jefe del Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma. Véanse en este sentido en los nuevos Estatutos y en los reformados los siguientes preceptos: artículos 117.1 EA; 67 EC; 27 ECL; 46 EAr.; 28.1 EV; 56.1 EB.

Como novedades cabe destacar la generalización de la potestad de disolución parlamentaria anticipada atribuida al Presidente bajo su exclusiva responsabilidad previa deliberación del Go-

²⁰ Artículos 118 EA; 67 EC; 26 ECL; 48 EAr.; 27 EV; 54 EB.

bierno como órgano colegiado²¹ y la consiguiente convocatoria de elecciones; y, en algunos Estatutos (Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León) el establecimiento de la posibilidad de que el Presidente pueda proponer por iniciativa propia y de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales²².

Otras cuestiones menores se pueden mencionar como novedades. Así, por ejemplo, en el Estatuto andaluz la posibilidad del Presidente de solicitar del Parlamento que se reúna en sesión extraordinaria, en este caso sin exigencia de deliberación previa en el Consejo de Gobierno, si bien también éste puede realizar la misma petición (art. 103.3 EA), lo cual es reflejo también de la preeminencia del Presidente.

2.4. Delegación de funciones.

Algunos nuevos y reformados Estatutos se refieren, como los originarios, a la delegación de funciones del Presidente, mientras otros siguen sin hacerlo y regulan esta materia en sus Leyes de Gobierno. Sólo uno incorpora esta materia como novedad (Castilla y León).

El Estatuto andaluz, como hacía su predecesor de 1981, establece en el artículo 117 la posibilidad de delegar temporalmente funciones ejecutivas propias, con la especificidad de que puede hacerlo en el Vicepresidente (novedad estatutaria) o en uno de los Consejeros. El Estatuto de Cataluña también prevé, como el originario, la delegación de estas mismas funciones en uno de los Consejeros, si bien especificando que ello será así si no ha nombrado un Consejero Primero o Consejera Primera, debiendo entenderse, por tanto, que este caso, en él o en ella ha de recaer la delegación (art. 67.9). El Estatuto de Castilla y León dispone (lo que no hacía el reformado) que el Presidente podrá delegar funciones propias tanto ejecutivas como de representación en los Vicepresidentes y en los demás miembros de la Junta (art. 28.5). También el Estatuto de las Islas Baleares prevé, como lo hacía el precedente, la delegación temporal de funciones ejecutivas y de coordinación en alguno de los miembros del Gobierno (art. 56.2). Nada prevé al respecto, sin embargo, los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Aragón, que regulan esta materia en sus respectivas Leyes de Gobierno²³.

²¹ Artículos 127.1 EA; 75 EC; 37.1 ECL; 52.1 EAr.; 28.4 EV; 56.6 EB.

²² Artículos 117.4 EA; 27.1.e) ECL; 28.5 EV.

²³ En este sentido, continúa vigente el artículo 19.1, párrafo 5 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (ahora Consell, tras la modificación operada por la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, artículo 4). Este precepto contempla la delegación de funciones del Presidente en los Vicepresidentes, como órganos de apoyo y asesoramiento, así como les puede asignar las funciones de impulso y coordinación política que considere oportunas (párrafo 6 del mismo precepto). Por su parte, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón viene a establecer en su artículo 5, siguiendo la anteriormente vigente, lo siguiente: "1. El Presidente puede delegar en los Vicepresidentes o en los Consejeros las atribuciones indicadas en los números 1, 7, 11, 12, 15 y 18 del artículo anterior. Se trata de funciones de representación, firma de convenios y acuerdos, información a las Cortes, convocatoria y presidencia de reuniones, resolución de conflictos de atribuciones entre

2.5. Estatuto personal.

Respecto al Estatuto personal del Presidente, cabe examinar, por una parte las incompatibilidades y, por otra, la responsabilidad penal y civil.

Respecto de las incompatibilidades no existen novedades de especial importancia que destacar en las nuevas regulaciones estatutarias, por lo que remitimos a lo dicho en el apartado 1.4 a este respecto. Sí es posible encontrar en algunos casos incluido en el Estatuto lo que antes se regulaba sólo en la Ley: así, por ejemplo, en el caso andaluz, se determina ahora en el artículo 121 EA que el Presidente no podrá ejercer ninguna actividad laboral, profesional o empresarial, mientras que nada decía el Estatuto de 1981, regulándose esta cuestión en la Ley de Gobierno. Lo mismo establece el artículo 37 del Estatuto aragonés (pero ya lo preveía en el artículo 21.4 del Estatuto reformado).

Sí es importante, sin embargo, lógicamente (aunque esto no se corresponda sistemáticamente del todo bien con este punto que estamos tratando) la posibilidad prevista por el Estatuto catalán de regular por Ley la limitación de mandatos del Presidente (art. 67.2).

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, se mantiene el aforamiento especial *ratione personae* para depurar en su caso la responsabilidad penal en la que pudiera incurrir el Presidente, además de establecerse como garantía la imposibilidad de detenerlo o retenerlo durante su mandato, salvo en caso de flagrante delito.

Así lo establece el artículo 70 del Estatuto catalán, que precisa que corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidir sobre la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la Generalitat (también de los Consejeros), pero fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. La misma regulación se contempla en el caso de Aragón (art. 55) y en el Estatuto de Castilla y León (art. 29). En el caso balear se determina que la responsabilidad penal del Presidente se exigirá en los mismos términos que se señalan para los Diputados del Parlamento de las Islas Baleares (art. 56.7), remisión que conduce a la misma solución que en los casos catalán, aragonés y castellano-leonés, según lo dispuesto en el artículo 44 EB. En el caso de la Comunidad Valenciana el artículo 31 establece que la responsabilidad penal del Presidente se exigirá de la misma forma que para los Diputados, lo cual conduce, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.3 EV, a la misma solución que en los casos catalán, aragonés, castellano-leonés y balear. En el caso andaluz, sin embargo, la responsabilidad penal del Presidente será exigible en todo caso ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 118.5). En definitiva, salvo en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, se mantiene íntegramente la regulación establecida en los Estatutos precedentes o reformados.

Departamentos del Gobierno, velar por el cumplimiento de acuerdos y someter al Gobierno el planteamiento de conflictos de competencia e interposición de recursos de inconstitucionalidad. 2. Las competencias de naturaleza administrativa que se encomienden al Presidente en otras normas del ordenamiento jurídico podrán ser delegadas por éste en los términos previstos en esas normas o en las disposiciones de general aplicación a la delegación de competencias”.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil nada se prevé en los Estatutos catalán, balear, aragonés y castellano-leonés, lo que significa que la exigencia de responsabilidad civil habrá de seguirse ante el órgano judicial que corresponda de acuerdo con la legislación procesal aplicable. Sin embargo, el Estatuto andaluz prevé el mismo aforamiento para la exigencia de responsabilidad civil que el determinado para la penal (Tribunal Supremo), pero supeditado a que aquella se derive de la actividad del Presidente con ocasión del ejercicio de su cargo, tal como especifica el apartado 5 del artículo 118 EA. Esta es la solución que, como única novedad destacable en este punto, incorpora el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que remite la responsabilidad civil del Presidente a la misma regulación que la de los parlamentarios autonómicos (arts. 31 y 23.3, párrafo 3).

2.6. Incapacidad y presidencia interina. El Presidente cesante.

Como los Estatutos anteriores, los reformados objeto del presente estudio no contemplan la regulación de los procedimientos a seguir para apreciar la incapacidad, ya fuere transitoria, ya permanente, que pudiere inhabilitar al Presidente para el ejercicio del cargo, así como el consiguiente nombramiento de un Presidente interino, materia que queda por entero a la regulación legal de la respectiva Comunidad Autónoma en desarrollo del Estatuto del Presidente, dentro del marco del modelo parlamentario de gobierno. Ello no empece a que algún Estatuto, como el balear, se refiera a la representación de la Comunidad que ha de ostentar el Presidente del Parlamento en caso de enfermedad o ausencia del Presidente, “sin perjuicio del que el Gobierno esté interinamente presidido por uno de sus miembros designados por el Presidente” (art. 56.9). Del mismo modo habría que tener en cuenta las referencias a la incapacidad del Presidente como causa de cese del Consejo de Gobierno y la atribución para su apreciación al Parlamento (así, por ejemplo, arts. 120 y 106.8 EA, 27.7 EV y 58.8.b) EB). En este mismo sentido el Estatuto de Cataluña también se refiere a la incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que inhabilite al Presidente para el ejercicio del cargo, como causa de su cese (art. 67.7). La misma previsión hallamos en el artículo 26.3 del Estatuto de Castilla y León y en el 51 del Estatuto de Aragón. Al no tratarse de materia estatutariamente regulada más allá de estas determinaciones, entendemos que su estudio específico, como decíamos precedentemente para el caso de los Estatutos originarios, ha de quedar fuera del objeto de esta obra.

Distinta del Presidente interino es la figura del Presidente cesante. En este caso es obvio, como decíamos en el apartado 1.5, que no existe un cambio de persona, sino una continuación en el ejercicio de sus funciones del anterior Presidente hasta la toma de posesión de quien haya de ser su sucesor. En estos casos, como la doctrina suele apreciar, aunque no sean limitadas las funciones del Presidente, debe entenderse, conforme a los principios del gobierno parlamentario, que su actuación ha de satisfacer los requerimientos de la representación simbólica de la Comunidad y estar dirigida al mantenimiento de la situación ordinaria de gobierno y al despacho de los asuntos de este carácter o de trámite, sin que fuera justificado emprender actuaciones o adoptar decisiones que pudieran afectar seriamente a la dirección política de la Comunidad. Los Estatutos o suelen referirse así en algunos casos a la continuidad en funciones del Consejo de Gobierno cesante hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno (caso de Andalucía, art. 120 EA; Aragón, art. 56.2; Baleares, art. 57.8, *in fine*; Castilla-León, 31.2), o silencian la

cuestión, debiendo entenderse remitida su regulación al desarrollo legal correspondiente (caso de Cataluña y Comunidad Valenciana).

2.7. Cese.

El Presidente cesa por las causas que son normales en los sistemas parlamentarios, así como por producirse acontecimientos insuperables para continuar al frente de su cargo. En este sentido no hay novedades en las reformas estatutarias, salvo las que se derivan de la inclusión del supuesto de la disolución anticipada de la Asamblea, subsumible en el supuesto de su renovación. Como es obvio, se trata al mismo tiempo de supuestos de cese del Consejo de Gobierno, en tanto que éste nace y se forma a partir de la investidura del Presidente.

Los supuestos que, de este modo y con una u otra formulación, contemplan los Estatutos son los siguientes: la renovación de la correspondiente asamblea legislativa; la aprobación de una moción de censura; la denegación de una cuestión de confianza; la dimisión; incapacidad que inhabilite para el cargo; fallecimiento (arts. 120 EA, 251 EAr., que también se refiere específicamente a la incompatibilidad no subsanada y a la pérdida de la condición de Diputado o Diputada; y 26.4 y 31 ECL, 57.8 EB). Todo ello sin perjuicio de que continúe como Presidente en funciones hasta la toma de posesión del cargo por su sucesor en los supuestos de renovación de la asamblea, aprobación de una moción de censura, pérdida de una cuestión de confianza o dimisión.

El Estatuto de Cataluña, que antes remitía esta cuestión al desarrollo legal, ahora prevé en su artículo 68.7 que el Presidente o Presidenta de la Generalitat cesa por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana no se refiere a esta materia de manera general, aludiendo al cese en supuestos específicos (vgr., triunfo de una moción de censura).

3. Conclusiones

- 1) Consideradas las funciones del Presidente en su conjunto, se confirma la preeminente posición que ocupa como órgano ejecutivo en la Comunidad Autónoma, avalando, conforme a la ya dilatada experiencia de autogobierno en las Comunidades autónomas, la tesis de la preeminencia y el liderazgo institucional del Presidente, debido a que su figura aquilata una dimensión de orientación política general. Permanece, pues, la hibridación del sistema parlamentario racionalizado con las tendencias presidencialistas, sobre todo si seguimos tomando en consideración elementos políticos que no están obviamente recogidos en las normas, pero que inciden en la legitimación de los poderes y operan en el trasfondo de sus

relaciones. Esta dimensión presidencialista se ve resaltada formalmente también en todos los Estatutos reformados al regular de manera separada la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma.

- 2) El procedimiento de investidura es prácticamente uniforme en todas las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos copian de manera más o menos cercana el fijado para la investidura del Presidente del Gobierno del Estado. Desaparece la “investidura automática” que se consagraba en el artículo 37.3 EA. Este “patrón” del procedimiento de investidura se sigue en todos los Estatutos reformados, consolidando el previamente existente con carácter general.
- 3) Las funciones del Presidente, a partir de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución, son básicamente las mismas en las nuevas regulaciones estatutarias, como no podía ser de otra manera: como representante supremo de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en la Comunidad y como Jefe del Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma. Como novedades cabe destacar la generalización de la potestad de disolución parlamentaria anticipada atribuida al Presidente bajo su exclusiva responsabilidad previa deliberación del Gobierno como órgano colegiado y la consiguiente convocatoria de elecciones; y, en algunos Estatutos (Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León) el establecimiento de la posibilidad de que el Presidente pueda proponer por iniciativa propia y de acuerdo con lo establecido en la legislación del Estado la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales.
- 4) Algunos nuevos y reformados Estatutos se refieren, como los originarios, a la delegación de funciones del Presidente, mientras otros siguen sin hacerlo y regulan esta materia en sus Leyes de Gobierno. Sólo uno incorpora esta materia como novedad (Castilla y León).
- 5) Respecto de las incompatibilidades no existen novedades de especial importancia que destacar en las nuevas regulaciones estatutarias. Sí es posible encontrar incluido en el Estatuto, en algunos casos, lo que antes se regulaba solo en la Ley.
- 6) Por lo que se refiere a la responsabilidad penal del Presidente, se mantiene el aforamiento especial *ratione personae* para depurar en su caso la responsabilidad penal en la que pudiera incurrir, además de establecerse como garantía la imposibilidad de detenerlo o retenerlo durante su mandato, salvo en caso de flagrante delito. En definitiva, salvo en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, se mantiene íntegramente la regulación establecida en los Estatutos precedentes o reformados.
- 7) Respecto a la responsabilidad civil, la única novedad destacable es que la incorpora el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que remite la responsabilidad civil del Presidente a la misma regulación que la de los parlamentarios autonómicos.
- 8) Como los Estatutos anteriores, los reformados objeto del presente estudio no contemplan la regulación de los procedimientos a seguir para apreciar la incapacidad, ya fuere transitoria, ya permanente, que pudiere inhabilitar al Presidente para el ejercicio del cargo (aunque se re-

fieran a ella en los supuestos en que es necesario), así como el consiguiente nombramiento de un Presidente interino, materia que queda por entero a la regulación legal de la respectiva Comunidad Autónoma en desarrollo del Estatuto del Presidente, dentro del marco del modelo parlamentario de gobierno.

- 9) Respecto a la Presidencia en funciones, los Estatutos o suelen referirse en algunos casos a la continuidad en funciones del Consejo de Gobierno cesante hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno (caso de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-León), o silencian la cuestión, debiendo entenderse remitida su regulación al desarrollo legal correspondiente (caso de Cataluña y Comunidad Valenciana).
- 10) El Presidente cesa por las causas que son normales en los sistemas parlamentarios, así como por producirse acontecimientos insuperables para continuar al frente de su cargo: renovación de la correspondiente asamblea legislativa; la aprobación de una moción de censura; la denegación de una cuestión de confianza; la dimisión; incapacidad que inhabilite para el cargo; fallecimiento. En este sentido no hay novedades en las reformas estatutarias, salvo las que se derivan de la inclusión del supuesto de la disolución anticipada de la Asamblea, subsumible en el supuesto de su renovación. Como es obvio, se trata al mismo tiempo de supuestos de cese del Consejo de Gobierno, en tanto que éste nace y se forma a partir de la investidura del Presidente.

4. Referencias Bibliográficas

ARAGÓN REYES, M.: Comentario a los artículos 35 y ss. del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

“La forma parlamentaria de gobierno en España: reflexiones críticas”, en *Estudios de Derecho Público*, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), CÁMARA VILLAR, G., y MONTILLA MARTOS, J. A.: *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del derecho autonómico de Andalucía*.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), CÁMARA VILLAR, G.; MONTILLA MARTOS, J. A.; RODRÍGUEZ, A. y RUIZ ROBLEDO, A.: *El nuevo Estatuto de Autonomía*, Tecnos, Madrid, 2007.

BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989.

BARCELÓ, M. y VINTRÓ, J. (coords.): *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008.

BONACHELA MESAS, M. et alii: *El Presidente y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza. Sus relaciones con el Parlamento*, Diputación Provincial de Granada, Granada, 1983.

CÁMARA VILLAR, G.: "El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en PORRAS NADALES, A. y RUIZ-RICO, J. J. (dir. y coord.): *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel, Barcelona, 1990.

"El gobierno de coalición PSOE-PA: una experiencia política de Andalucía", Administración de Andalucía, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 33, 1999.

"El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía". Administración de Andalucía, número extraordinario, 2003.

COLLIARD, J. C.: *Les régimes parlementaires contemporaines*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1978.

DUHAMEL, O.: "Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel", *Droit, Institutions et Systèmes politiques*, (Mélanges en hommage à Maurice Duverger), Presses Universitaires de France, París, 1987.

DUVERGER, M.: "Les Régimes semi-présidentiels", *Centre de'Analyse Comparative des Systèmes Politiques*, París, 1986.

GARCÍA HERRERA, M. A.: "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca", Administración de Andalucía, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 1982.

HIDALGO LAVIÉ, A.: "Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente", *Working Papers*, nº 122, Institut de Ciènces Polítiques i Socials, Barcelona, 1996.

MIRKINE-GUETZEVICH, B.: *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, Giard et Brière, París, 1931.

MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES ARROYO, J. M.: "El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 13, 1985.

"Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Autónomas: la experiencia andaluza", en *Las Cortes Generales*, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.

MONTILLA MARTOS, J. A.: *El sistema de gobierno de Andalucía en la interrelación de ordenamientos*.

ORTEGA SANTIAGO, C.: "Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación. (Comentario de la STC 15/2000, de 20 de enero)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, 2000.

OTTO Y PARDO, I.: "La posición constitucional del Gobierno", *Derecho Administrativo*, nº 788, 1980.

PÉREZ MORENO, A. et al.: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo y Universidad de Sevilla, 1981.

PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A.: "La actividad legislativa del Parlamento. Introducción (I). Legislación institucional", en PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. (eds.): *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)*, Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1987.

PORRAS NADALES, A.: "El régimen parlamentario de Andalucía", Administración de Andalucía, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 21, 1995.

RUIZ ROBLEDÓ, A.: *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

RUIZ-RICO LÓPEZ-LENDÍNEZ, J. J.: "El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de los poderes", en CANO BUESO, J. (ed.): *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La forma de gobierno en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: *El Estatuto de Autonomía de Andalucía. (Una aproximación al conjunto institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía)*, II Tomos, Diputación de Córdoba, Córdoba, 2001.

SOLÉ TURA, J.: "Las Comunidades Autónomas como sistema semipresidenciales", en AA.VV.: *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Gabinete de Publicaciones, 1985.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: "El régimen parlamentario y sus enemigos. (Reflexiones sobre el caso español)", en *Estudios de Derecho Público*, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997.

TEROL BECERRA, M. J.: "Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

TERRÓN MONTERO, J.: "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, nº 8, 1981.

TORRES DEL MORAL, A.: "Cortes Generales y centralidad política", en *Estudios de Derecho Público*, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997.

VERGOTTINI, G. De: *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.

VIVER PI-SUNYER, C.: "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en AA.VV.: *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Gabinete de Publicaciones, 1985.

§ 8. EL PARLAMENTO. ESTRUCTURA

José Ángel Camisón Yagüe

Sumario

1. La estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía originarios y su evolución.

- 1.1. La estructura originaria de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía.
 - 1.1.1. Denominación.
 - 1.1.2. Sede.
 - 1.1.3. Sistema de elección.
 - 1.1.4. Funcionamiento y organización interna.
- 1.2. La evolución en la estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

2. La estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

- 2.1. Andalucía: Parlamento de Andalucía.
- 2.2. Aragón: Cortes de Aragón.
- 2.3. Cataluña: Parlament de Catalunya.
- 2.4. Castilla y León: Las Cortes.
- 2.5. Islas Baleares: El Parlament.
- 2.6. Comunidad Valenciana: Les Corts.

3. Conclusiones.

1. La estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía originarios y su evolución.

La Constitución de 1978 sentó las bases para la descentralización del Estado en Comunidades Autónomas; se trataba así de dar respuesta a las demandas de autogobierno manifestadas por diversas regiones y nacionalidades de España y, en cierta manera, de restablecer el modelo de estado integral previsto en la Constitución de la II República, en cuyo seno, no olvidemos, se llegaron a plebiscitar y a poner en marcha algunos Estatutos de Autonomía¹.

Al igual que sucedía con la Constitución de la II República, la Constitución de 1978 dejó abierto el modelo de descentralización, limitándose a consignar una serie de vías de acceso a la Autonomía y ciertos posibles contenidos. Guiadas, fundamentalmente por el principio dispositivo, cada región o nacionalidad del Estado podía decidir, en primer lugar, si accedía o no a la Autonomía y, en segundo lugar, qué modelo institucional y que competencias asumía, dentro del marco fijado constitucionalmente². De esta forma, la autonomía y sus contenidos concretos se estatuían para cada Comunidad Autónoma mediante su Estatuto de Autonomía; en él se debían regular, entre otras materias, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, entre las que iba a figurar la Asamblea Autonómica.

Las Comunidades Autónomas pasaron a ser depositarias de poderes legislativos del Estado, en tanto que la asunción de competencias en determinadas materias por vía estatutaria conllevaba también el poder para legislar sobre las mismas. La descentralización del poder político implicaba una división horizontal del poder legislativo, entre el nivel del Estado central y el nivel del Estado Autonómico. Por este motivo, el reconocimiento de autonomía política a los territorios infraestatales conllevó la necesidad de dotarlos de una Asamblea legislativa, en la que residen- ciar los poderes legislativos autónomos. Por otra parte, este órgano autonómico también habría de servir de foro de representación política y de órgano de control del poder ejecutivo, en tanto que estas eran las funciones que también debían asumir los parlamentos autonómicos en el modelo parlamentario que trazaba la Constitución³.

¹ Artículo 8 de la Constitución de la II República: “El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”. Cataluña aprobó su Estatuto de Autonomía en 1932, el Estatuto de Euskadi fue aprobado en 1936, cuando ya había comenzado la Guerra Civil. Galicia plebiscitó el suyo en 1936 pero no llegó a aprobarse. Otras regiones que también manifestaron su voluntad autonómica, en mayor o menor medida, fueron Baleares, Aragón, Asturias, Castilla-León y Andalucía.

² BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.). *Manual de Derecho Constitucional I*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009: “(...) el principio dispositivo pasa a ser definitorio de las distintas modalidades de acceso a un determinado régimen de autogobierno territorializado, pero también de la correlativa arquitectura institucional (la organización de cada Comunidad Autónoma) y el correspondiente listado competencial asumido (el techo de cada CA)2”.

³ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado Unitario-Federal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 97: “Para el cumplimiento de sus fines, la organización Estado ha de desarrollar unas determinadas funciones; para el desempeño de estas funciones se crean los órganos del Estado, a los cuales se les atribuyen el desempeño de esas funciones”.

1.1. La estructura originaria de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía.

El artículo 152.1 de la Constitución diseñaba un régimen institucional básico para las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía mediante la vía del artículo 151 de la Constitución, es decir, para aquellas que desde un primer momento accedieran al ejercicio de un mayor número de competencias. Para dichas Comunidades Autónomas se establecía la obligación de dotarse de una Asamblea Legislativa, que debía ser elegida por sufragio universal, mediante un sistema de representación proporcional que asegurara, al mismo tiempo, una representación proporcional de cada una de las zonas del territorio.

El diseño realizado por los constituyentes en la Carta Magna conducía al establecimiento de un Parlamento unicameral para las Comunidades Autónomas que siguieran la vía del artículo 151; así, la Asamblea de dichas comunidades debía ser al mismo tiempo cámara de representación proporcional de las ideologías políticas de la población y, también, asegurar la representación proporcional de todos los territorios que integraban la Comunidad Autónoma. Nada obstaba en principio al establecimiento de una segunda cámara autonómica –algo común el modelo federal norteamericano– en virtud de la competencia para establecer las propias instituciones que se reconocía a las Comunidades; sin embargo, parecía que el artículo 151 obligaba, en cierta medida, a la existencia de una sola cámara en el Parlamento autonómico. De esta forma, las primeras Comunidades Autónomas que se constituyeron (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) optaron por el establecimiento de Asambleas unicamerales, que eran ciertamente semejantes entre sí⁴.

Ninguna previsión se contemplaba en la Constitución respecto al sistema institucional de las nacionalidades y regiones que accedieran a su autonomía mediante la vía prevista en artículo 143 de la Carta Magna. Esta ausencia se trató de suplir mediante la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 1982, que, como se sabe, fue declarada inconstitucional⁵. A través de esta Ley se pretendía introducir en el ordenamiento jurídico los pactos políticos autonómicos alcanzados en 1981 entre el gobierno de UCD y el principal partido de la oposición, el PSOE. En dichos acuerdos se contenía una especial referencia al marco institucional de las Comunidades y, también, a los “órganos de representación autonómicos”, su sistema de elección y su funcionamiento, dándose por hecho así la existencia de un Asamblea Autonómica, en cada una de las Comunidades Autónomas⁶.

⁴ EMBID IRUJO, A. *Los Parlamentos Territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 38 y 39.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983.

⁶ En el punto 4 de los Acuerdos Autonómicos de 1981 se contenían diversas regulaciones relativas a las Cámaras parlamentarias de las Comunidades Autónomas, concretamente referidas a la elección y Estatuto de sus miembros, y a su funcionamiento interno. Sobre la naturaleza jurídica de estos acuerdos podemos decir que alcanzan a tener una muy significativa “dimensión material constitucional”, en tanto que fueron guía para el desarrollo del proceso autonómico, que no estaba completamente definido en la Constitución del 78. Los Acuerdos se pueden consultar en la página web del la Biblioteca Virtual Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#_6

Por mor de los citados pactos autonómicos de 1981, del principio de emulación entre las Comunidades Autónomas, del principio de homogeneidad institucional –propio de los Estados federales– y, también, de que nada impedía a las Comunidades del artículo 143 dotarse de una Asamblea propia, se estableció finalmente la existencia de un Parlamento Autónomico en cada una de las diecisiete comunidades autónomas que se constituyeron⁷, y también en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla⁸, aunque en estos últimos dos casos con otro régimen.

Los Parlamentos Autonómicos tomaron al Congreso de los Diputados como referencia para establecer su organización y estructura. Así, todas las Asambleas eran bastante semejantes entre sí en lo que a funcionamiento se refiere, si bien existían ciertas diferencias sobre todo si se comparaban las Asambleas de las Comunidades de vía rápida con las Comunidades de vía lenta⁹.

1.1.1. Denominación.

La Constitución no establecía ninguna denominación específica para los Parlamentos Autonómicos, aunque en el artículo 152 de la CE se hiciera referencia a ellas como “Asambleas Legislativas”, el propio texto constitucional reconocía implícitamente a las Comunidades libertad para elegir el nombre de sus instituciones en la letra d) del apartado 2 del artículo 147.

La primera diferencia significativa que encontramos entre los Parlamentos Autonómicos es su denominación, pues las Comunidades no emplearon una terminología uniforme para referirse a su institución parlamentaria. Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Canarias, Cataluña, Islas Baleares, Navarra y País Vasco optaron por la denominación de “Parlamento”. Las de Madrid, Murcia y Extremadura por la de “Asamblea”. Por su parte, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Valencia adoptaron la histórica denominación de “Cortes”. El Principado de Asturias convino en denominar a su parlamento como “Asamblea General”; y la región de La Rioja, estableció para el nombre de “Diputación General” para el suyo; aunque fue posteriormente rebautizado como Parlamento por la confusión que generaba¹⁰.

⁷ MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, pp. 24 y ss. ELÍAS MÉNDEZ, C. *La moción de censura en España y Alemania*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, pp. 106 y ss.

⁸ Téngase en cuenta que si bien Ceuta y Melilla se dotaron de “Asambleas” en su marco institucional, (vid. arts. 6 y ss. del Estatuto de Autonomía de Melilla, y arts. 6 y ss. del Estatuto de Autonomía de Ceuta) éstas carecen de poder legislativo, aunque sí ostentan ciertas funciones normativas de carácter reglamentario y de control político.

⁹ AJA, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ed. Alianza Ensayo, Madrid, 2003, pp. 105 y ss.

¹⁰ La Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la LO 3/1982, del Estatuto de Autonomía de La Rioja. La denominación de Diputación General era ciertamente “equivoca”, tal y como se indicó en su día por algunos autores, vid. EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, p. 36.

1.1.2. Sede.

La sede las Asambleas de las Comunidades Autónomas debía ser establecida directamente por los respectivos Estatutos de Autonomía, tal y como se prevenía en el artículo 147 de la Constitución¹¹. Así, el Estatuto Catalán fijó la sede de su Parlamento en Barcelona, el Principado de Asturias en Oviedo, Cantabria en Santander, La Rioja en Logroño, la Comunidad de Murcia en Cartagena, la de Canarias en Santa Cruz de Tenerife, la de Navarra lo hizo en Pamplona, la de las Islas Baleares en Mallorca, y la de Extremadura en Mérida.

Sin embargo, en algunas Comunidades la ubicación de las sedes supuso un verdadero problema político, pues, como se sabe, la ubicación de los órganos institucionales no sólo tiene gran trascendencia para la ciudad en que se instalan sino que, en ocasiones, posee también una importante dimensión y significación política.

Por este motivo, y a falta de consenso en el estatuyente, algunos Estatutos de Autonomía remitiéron la ubicación definitiva de la sede de sus Asambleas a leyes autonómicas de desarrollo o, en su caso, a decisiones de la propia Cámara que habrían de adoptarse por mayoría cualificadas. De esta forma, por ejemplo, en Euskadi la primera Ley adoptada por el Parlamento Vasco fijaba la sede de la Cámara en la ciudad de Vitoria¹²; también en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Aragón se fijó la sede parlamentaria por Ley¹³, mientras que en Andalucía el propio Parlamento aprobó por una mayoría de dos tercios, tal y como exigía el Estatuto¹⁴, que la sede de la Asamblea se fijara en Sevilla¹⁵.

¹¹ *Vid. supra.* en esta misma obra el punto 4. "Capitalidad y sedes", para más detalles sobre la cuestión de las sedes de las instituciones autonómicas.

¹² Ley 1/1980, de 23 de mayo, de las sedes de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en BOPV núm. 19, de noviembre de 1980.

¹³ Ley de 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León, publicada en BOCyL núm. 5, de 11 de enero de 1988; Ley 3/1983, de 7 de diciembre, de las sedes de las instituciones regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, publicada en el DOCM núm. 26, de 20 de diciembre de 1983; Ley 2/1982, de 24 de junio, de fijación de la sede de las instituciones, publicada en DOG núm. 12, de 24 de julio de 1982 (Galicia); y Ley 1/1983, de 28 de septiembre, por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón, publicada en el BOA núm. 22, de 7 de octubre de 1983 (Aragón).

¹⁴ El artículo 7 del Estatuto de Andalucía establecía que la sede de la Asamblea autonómica debía fijarse en la primera reunión del Parlamento andaluz, y que esta decisión debía adoptarse por una mayoría de dos tercios.

¹⁵ En su sesión de 30 de junio de 1982, se determinó que el Parlamento de Andalucía tuviera su sede en Sevilla, al igual que el Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. En la votación hubo setenta y nueve votos favorables, cuatro votos en contra y veinticuatro abstenciones. En el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 1, de 26 de junio de 1982, pueden consultarse las diferentes opciones presentadas por los distintos grupos políticos, y en el Diario de Sesiones núm. 1 del Parlamento de Andalucía, puede consultarse la discusión al respecto y las votaciones.

1.1.3. Sistema de elección

El sistema de elección de los parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas encuentra su referencia básica en el artículo 152.1 de la Constitución, que, aunque originalmente pensado para las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía en virtud del artículo 151, terminó por ser guía para todas. De esta forma, los miembros de las Asambleas Legislativas autonómicas debían ser elegidos por sufragio universal y con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegurara además la representación de las diversas zonas del territorio.

Los pactos autonómicos de 1981 también recogieron diversas normas relativas a la elección de los diputados de las Asambleas autonómicas, que posteriormente fueron incluidas en los Estatutos de Autonomía o, en su caso, en la legislación de desarrollo. De entre ellas destaca, en primer lugar, que el sistema electoral debía, en todo caso, hacer posible la elección directa de todos los parlamentarios; en segundo lugar, que con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propusieran de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección relativa a la representación territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre la relación 1 a 1 y 1 a 2,7; en tercer lugar, que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se iban a constituir, la provincia fuera la circunscripción electoral única, salvo que las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convinieran otra cosa por unanimidad a la hora de la aprobación del Estatuto; por su parte, en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral sería la provincia. También se alcanzó el pacto político de que las elecciones a los Parlamentos Autonómicos tuvieran lugar en la misma fecha, a fin de evitar un permanente un estado de “campaña y elecciones” en España; no obstante, se dejaba fuera de este pacto a las Comunidades Autónomas que ya había avanzado en el acceso a su Autonomía, como era el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía¹⁶.

Cada una de las Comunidades Autónomas recogió estas líneas generales en sus Estatutos, algunas con ciertas particularidades, más si cabe en aquellas que accedieron a la Autonomía antes de los pactos del 81. Estudiaremos a continuación brevemente dichas particularidades.

País Vasco. En Euskadi se optó por que el Parlamento Vasco estuviera integrado por un número igual de representantes de cada uno de los tres territorios históricos, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Los diputados autonómicos tenían que ser elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto cada cuatro años; y se fijaba como circunscripción electoral el territorio histórico (y no la provincia, aunque coincidan con las provincias que integran Euskadi), en cada uno de los cuales se debía atribuir los escaños a las distintas formaciones políticas según criterios de representación proporcional¹⁷, los detalles se remitían a la Ley electoral, en la que se con-

¹⁶ Vid. punto 4.1 de los Acuerdos Autonómicos de 1981.

¹⁷ Artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

signaba como método de atribución el sistema D'Hondt¹⁸. La Disposición Transitoria Primera del Estatuto indicaba, por su parte, que en cada circunscripción tendrían que elegirse veinte diputados en las elecciones a celebrarse tras la aprobación del Estatuto.

Cataluña. El "Parlament" de Cataluña, según disponía el Estatuto en su primera versión, se elegiría por un término de cuatro años, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Además, el Estatuto establecía que el sistema electoral debía responder a los criterios de representación proporcional que asegurara la representación territorial de todas las zonas del territorio¹⁹. En la Disposición Transitoria Cuarta, se fijaron las normas electorales que habrían de seguirse en las primeras elecciones al Parlamento autonómico; así se establecía que las circunscripciones electorales serían las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. En la misma Disposición se detalla el régimen de atribución de los ciento treinta y cinco diputados del *Parlament*; así Gerona, Lérida y Tarragona eligieron respectivamente, diecisiete, quince y dieciocho diputados, y Barcelona ochenta²⁰.

Galicia. En el Estatuto de Autonomía de Galicia se establecía que los parlamentarios autonómicos fueran elegidos cada cuatro años mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y se determinaba la provincia como circunscripción. A diferencia de otros Estatutos, cabe reseñar que, en el artículo referido al Parlamento, el Estatuto gallego hacía especial mención a la posibilidad de establecer por Ley un sistema para que los intereses de los gallegos residentes en el exterior pudieran estar presentes en las decisiones de la Comunidad Autónoma²¹. Como en otros casos, también en Galicia se remitían a una norma legal electoral de desarrollo, si bien en la Disposición Transitoria Primera se indicaba que en las primeras elecciones a celebrar tras la aprobación del Estatuto se elegirían setenta y un diputados autonómicos, veintidós en La Coruña, en Lugo y Orense quince respectivamente, y diecinueve en Pontevedra²².

Andalucía. Las previsiones estatutarias marcaban una orquilla de diputados autonómicos a elegir, que oscilaba entre los noventa y los ciento diez²³. Según se establecía en el Estatuto, la circunscripción era la provincia y una ley establecería el número de diputados que corresponderían a cada una, debiendo respetarse la regla de que ninguna provincia tendría más del doble de diputados de otra. También se recogía directamente en el Estatuto que el sistema de atribución de escaños sería el mismo que el del Congreso de los Diputados²⁴. En la Disposición Adicional

¹⁸ Artículo 11 de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de "Elecciones al Parlamento Vasco", publicada en el BOPV núm. 134, de 6 de julio de 1990. Téngase en cuenta que esta norma ya ha sido derogada.

¹⁹ Artículo 31 del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²⁰ Disposición Adicional Cuarta del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²¹ Artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Galicia, primera versión vigente.

²² Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Galicia, primera versión vigente.

²³ Artículo 26 del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

²⁴ Artículo 26 del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Cuarta, se regulaba el número concreto de los diputados autonómicos asignados a cada provincia para las primeras elecciones al Parlamento de Andalucía, así, Almería y Huelva eligieron once cada una, Jaén, Granada y Córdoba, trece respectivamente, Cádiz y Málaga eligieron a quince, y Sevilla a dieciocho²⁵.

Asturias. En el Estatuto asturiano se contemplaba expresamente que las elecciones a la “Junta General del Principado”, debían tener lugar de manera coordinada con las consultas electorales de otras Comunidades Autónomas. Las elecciones habrían de celebrarse cada cuatro años, y la atribución de escaños debía producirse conforme a un método proporcional. El número de diputados regionales se establecía finalmente por decisión de la Junta General adoptada por mayoría absoluta de sus competentes, no pudiendo ser mayor de cuarenta y cinco, ni menor de treinta y cinco²⁶. Para las primeras elecciones se estableció que la provincia de Oviedo fuera dividida en tres circunscripciones, la occidental, la oriental, y la central, y que se eligieran respectivamente en cada una a ocho, cinco y treinta y dos miembros²⁷.

Cantabria. En Cantabria, a diferencia de Asturias, se establecía una única circunscripción, la provincia; en la que habría que elegir entre treinta y cinco a cuarenta y cinco diputados, según se estableciera finalmente en la Ley electoral autonómica²⁸. Se optó por el sistema D’Hondt para la atribución de escaños en las primeras elecciones²⁹.

La Rioja. También en La Rioja se optó por establecer una única circunscripción, la Comunidad Autónoma³⁰. El procedimiento electoral se remitía a una ley posterior que debía ser aprobada por mayoría absoluta, y el Estatuto fijaba por su parte que los miembros de la “Diputación General” serían como mínimo treinta y dos, y como máximo cuarenta; optándose finalmente por que fueran treinta y tres³¹.

Murcia. En el Estatuto murciano se consignaba expresamente que las elecciones a la Asamblea Regional debían estar coordinadas con las elecciones a otros Parlamentos Autonómicos³². Se estableció para las primeras elecciones autonómicas una división del territorio en cinco circunscripciones, cada una de ellas integradas por varios municipios y provincias. A cada cir-

²⁵ Disposición Transitoria Cuarta, punto 3 del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

²⁶ Artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

²⁷ Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

²⁸ Artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, primera versión vigente.

²⁹ Disposición Transitoria del Estatuto de Autonomía de Cantabria, primera versión vigente.

³⁰ Artículo 18 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, primera versión vigente.

³¹ Ley 1/1987, de 23 de enero, de elecciones a la Diputación General de La Rioja.

³² Artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

cunscripción se le asignaba un diputado más otro por cada doscientos cincuenta mil habitantes que tuviera; la distribución de escaños se operaba mediante la fórmula D'Hondt³³.

Comunidad Valenciana. En Valencia el Estatuto indicaba que las “Corts” no tendrían más de cien miembros, ni menos de setenta y cinco; elegidos por sufragio universal³⁴. Se remitían los detalles a una Ley electoral de desarrollo. Para las primeras elecciones se estableció que la circunscripción fuera la provincia, correspondiendo a veintinueve diputados a la provincia de Alicante, veinticinco a la de Castellón y treinta y cinco a la de Valencia; que serían atribuidos a las distintas formaciones políticas según el sistema D'Hondt³⁵.

Aragón. Según el Estatuto aragonés, las Cortes debían estar integradas por un número de diputados comprendidos entre sesenta, y setenta y cinco diputados elegidos entre las tres provincias que integran la Comunidad Autónoma. Se establecía además expresamente la regla de que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no debía superar en dos con setenta y cinco veces la correspondiente a la menos poblada, con el objetivo de asegurar la representación de todos los territorios³⁶.

Castilla-La Mancha. Como peculiaridad cabe destacar que el Estatuto castellano manchego establecía la imposibilidad de disolución del Parlamento hasta la terminación del mandato de cuatro años de sus diputados. Se establecía que la circunscripción era la provincia, y se dejaban los detalles del sistema electoral a una Ley de desarrollo³⁷.

Canarias. En Canarias cada una de las islas constituye una circunscripción electoral, según dispone su Estatuto, que fijaba que el máximo de diputados regionales sería de setenta y el mínimo de cincuenta; elegidos mediante un sistema de representación proporcional³⁸. En la Disposición Transitoria del Estatuto se concretaba que el número de diputados a elegir sería de sesenta; quince en cada una de las islas grandes (Gran Canaria y Tenerife), ocho en La Palma y Lanzarote, siete por Fuerteventura, cuatro por La Gomera y tres por El Hierro; también se indicaba que estas previsiones estatutarias sólo podrían ser modificadas por una Ley del Parlamento Canario, aprobada por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros.

Navarra. En la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra prácticamente todo el régimen electoral se remitía a una Ley foral de desarrollo. Únicamente se fijaba

³³ Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

³⁴ Artículo 12 del antiguo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

³⁵ Disposición Transitoria Tercera del antiguo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

³⁶ Artículos 18 y 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

³⁷ Artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su primera versión.

³⁸ Artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

que el número de miembros del Parlamento no podía pasar de sesenta ni ser inferior a cuarenta diputados³⁹.

Extremadura. En el Estatuto de Extremadura también se remitían los detalles de la elección de los diputados regionales a una Ley posterior de desarrollo⁴⁰. Como singularidad se recogía en Estatuto que la Ley electoral debía asignar una representación mínima inicial a cada circunscripción provincial, y el resto de diputados se distribuiría en función de la población⁴¹.

Baleares. En el antiguo Estatuto de las Islas Baleares se hacía referencia a que en la Ley de electoral de desarrollo se establecerían los distritos electorales⁴², que se correspondieron con cada una de las islas del archipiélago balear durante las primeras elecciones al Parlamento insular⁴³.

Madrid. El Estatuto de la Comunidad de Madrid remitía a una Ley electoral de desarrollo, únicamente indicaba que la circunscripción era la provincia y que la barrera electoral se situaba en el cinco por ciento de los votos⁴⁴.

Castilla y León. El Estatuto castellano leonés realizaba una especial mención al número de procuradores que habían de elegirse en cada una de las circunscripciones establecidas que se correspondían con las provincias de la Comunidad. Así, en cada una de las circunscripciones se elegiría a tres procuradores, a los que se añadiría otro por cada cuarenta y cinco mil habitantes, o fracción superior a veintidós mil quinientos⁴⁵.

Vemos que como criterio general se estableció la provincia como circunscripción, incluso cuando la Autonomía es uniprovincial, siguiendo los pactos del 81. Sólo algunas Comunidades como, Asturias, logrando el consenso entre las fuerzas políticas, que venía exigido por los Pactos Autonómicos, se atrevieron a establecer otras circunscripciones inferiores a la provincia. Por otra parte, cabe destacar que la práctica totalidad de los Estatutos se remitían entonces (y aún hoy lo hacen) a una Ley electoral de desarrollo, que habría de concretar los extremos relativos a las elecciones; no obstante, las Disposiciones Transitorias de los Estatutos regularon ya las cuestiones básicas que eran necesarias para la celebración de los primeros comicios autonómicos. Finalmente, cabe afirmar que los Estatutos establecieron ciertos criterios de representación territorial a fin de que se cumpliera el principio establecido de que las asambleas autonómicas

³⁹ Artículo 15 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

⁴⁰ Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura.

⁴¹ Artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁴² Artículo 20 del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

⁴³ Disposición Transitoria Segunda del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

⁴⁴ Artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

⁴⁵ Artículo 10 del antiguo Estatuto de Castilla y León.

albergaran en su seno una representación suficiente de los diversos territorios que integraban la Comunidad.

1.1.4. Funcionamiento y organización interna.

Los acuerdos políticos de 1981 también establecían una serie de normas básicas relativas al funcionamiento y la organización interna de los Parlamentos Autonómicos que habían de crearse, fundamentalmente referidos a los periodos de sesiones y a la moción de censura constructiva. Implícitamente se establecía que la organización de la Asamblea debía contar con un Presidente, una Diputación Permanente y Grupos Parlamentarios, pues al referirse a las sesiones extraordinarias se hacía referencia expresa a estos órganos⁴⁶.

Los diferentes Estatutos de Autonomía fueron estableciendo los fundamentos básicos de la estructura, la organización institucional y del funcionamiento de las Asambleas parlamentarias autonómicas. Los estatuyentes tomaron como referencia al Congreso de los Diputados, de esta forma todas las Asambleas tuvieron en principio un funcionamiento más o menos semejante entre sí, y también relativamente parecido al de la Cámara baja nacional⁴⁷. La concreción de los extremos relativos al funcionamiento y organización parlamentaria se remitía en sede estatutaria a los reglamentos parlamentarios, que posteriormente debían aprobar las propias Asambleas Autonómicas. Podemos ver estas características generales y las particularidades propias de cada Asamblea estudiando brevemente lo sucedido en cada Comunidad Autónoma.

País Vasco. El Estatuto de Euskadi establecía la existencia de una Mesa y una Diputación Permanente en el seno de su Parlamento, indicaba también que el Parlamento Vasco podía trabajar en pleno y en comisiones, y se fijaba la duración del periodo ordinario de sesiones en ocho meses, ya desde el inicio de su andadura⁴⁸. El resto de detalles relativos al funcionamiento de la Cámara se remitían al Reglamento que había de aprobar el propio Parlamento vasco por mayoría absoluta de sus miembros⁴⁹. Cabe señalar que el Estatuto vasco, a diferencia de los

⁴⁶ Vid. el punto 4.1 de los Acuerdos Autonómicos de 1981: "*FUNCIONAMIENTO DE LAS ASAMBLEAS: 1º. Los periodos de sesiones de las Asambleas serán limitados. A tal fin, los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación incluirán las siguientes previsiones: la Asamblea Regional se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los periodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer periodo, y entre febrero y junio, el segundo. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una quinta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Consejo de Gobierno*".

⁴⁷ E. AJA, *op. cit.*, p.105.

⁴⁸ Artículo 27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

⁴⁹ Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado en sesión plenaria el 11 de febrero de 1983, publicado en el BOPV de 26 de febrero de 1983. En el Reglamento sí se regulaba la figura del Presidente y del Vicepresidente y sus funciones (arts. 22 y ss.), también las de la Mesa y de las de Diputación Permanente, y además se establecía la Junta de Portavoces y sus funciones (art. 29), y la existencia de los Grupos Parlamentarios (art. 19).

de otras Comunidades que serían aprobados posteriormente, no se hace referencia directa ni a los grupos parlamentarios ni tampoco a la junta de portavoces.

Cataluña. En el Estatuto catalán se hacía una descripción más detallada del funcionamiento y los órganos del *Parlament*; así, además de establecerse la existencia de un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente, también se hacía referencia a que el reglamento habría de precisar el número mínimo de diputados necesarios para la constitución de los grupos parlamentarios, quienes participarían en todas las comisiones y también en la Junta de Portavoces en proporción al número de sus miembros⁵⁰.

Galicia. Por su parte, el Estatuto gallego hacía referencia sucinta a la existencia de un Presidente, una Mesa y una Diputación permanente, como órganos de funcionamiento de la Asamblea. Por otra parte, se señalaba que el Parlamento trabajaría en pleno y en comisiones y que se reuniría en sesiones ordinarias y extraordinarias⁵¹. Finalmente se establecía que el número mínimo de diputados necesarios para formar un grupo político se establecería mediante reglamento, al que también se remitían el resto de cuestiones de detalle, como las funciones de la Junta de Portavoces⁵².

Andalucía. El Estatuto andaluz contenía, en comparación con los anteriormente aprobados, una normativa bastante desarrollada relativa al funcionamiento del Parlamento Autonómico. No sólo hacía referencia a la existencia del Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente, sino que también regulaba con cierto detalle la posibilidad que existieran comisiones legislativas en las que se podían delegar la aprobación de proyectos y proposiciones de Ley. También se hacía una profusa descripción de los periodos de sesiones y su régimen, y se establecían algunas líneas generales del contenido del reglamento que habría de aprobar el propio Parlamento, como el número de mínimo de diputados necesarios para formar un grupo parlamentario, el procedimiento legislativo o las funciones de la Junta de Portavoces⁵³.

Asturias. También el Estatuto del Principado contenía una amplia regulación referida a los órganos y al funcionamiento interno de la "*Junta General del Principado*". Por un lado, se regulan detalladamente las sesiones del Parlamento, que se limitaban a cuatro meses al año en sesión ordinaria. Se establecía además que las decisiones se alcanzarían, como norma general, por mayoría de los presentes, salvo que se estableciera otra cosa en el Estatuto, en las Leyes o el Reglamento; y se hacía especial hincapié en señalar que las sesiones del Pleno serían públicas⁵⁴. También se remitía el Estatuto al reglamento interno de la Cámara, que debería

⁵⁰ Artículo 32 del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁵¹ Artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Galicia, primera versión vigente.

⁵² Publicado en el DOG núm. 4, de 7 de enero de 1984. (Téngase en cuenta que este reglamento ha sido modificado en varias ocasiones).

⁵³ Artículo 27 del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁵⁴ Artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

concretar la elección y funciones del Presidente de la Junta y los componentes de la Mesa⁵⁵. Por otro lado, se especificaba en el Estatuto que la Junta podría constituir en su seno comisiones permanentes, especiales y, en su caso, comisiones de investigación⁵⁶. Finalmente, se hacía referencia a los grupos parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones debían ser fijadas por el Reglamento de la Cámara, que en todo caso debía garantizar que todo miembro de la Junta debía estar adscrito a una grupo y que cada uno de los grupos debía tener presencia en las Comisiones y en la Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica⁵⁷.

Cantabria. El Estatuto cántabro, de forma semejante al asturiano, también establecía una profusa regulación del funcionamiento y los órganos de la Asamblea regional⁵⁸. Como novedad, en el Estatuto de Cantabria se contenían expresamente las funciones básicas del Presidente de la Asamblea, entre las que figura la coordinación de los trabajos de la Asamblea y sus comisiones, y la dirección de los debates; por su parte, se encarga expresamente a la Mesa la tarea de asistir al Presidente y establecer el orden del día, oída la Junta de Portavoces⁵⁹.

La Rioja. La regulación estatutaria relativa a la “Diputación General” riojana contiene los principios básicos de funcionamiento del órgano parlamentario, si bien se remite en gran medida al desarrollo del Reglamento que realice la propia Cámara. No obstante, el Estatuto sí hace mención a la elección de un Presidente, de una Mesa y de una Diputación Permanente, y también a los periodos ordinarios de sesiones, que serían de cuatro meses al año. Finalmente también se hace especial mención al quórum necesario para que las reuniones del pleno de la Cámara fueran válidas, que quedó fijado en la mitad más uno de sus miembros; y se establecía, además, que las decisiones se habrían de adoptar por mayoría de los presentes, salvo que el Estatuto, el Reglamento o la Ley establezcan otra cosa⁶⁰.

Murcia. El Estatuto murciano no introducía grandes novedades en lo referente a los órganos y las funciones de la Asamblea Regional. Al igual que los Estatutos de Autonomía ya mencionados y regulado de forma muy semejante, el Estatuto murciano reconocía la existencia de un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente; que los periodos de sesiones ordinarios durarían cuatro meses y que existiría un reglamento de desarrollo⁶¹. Como única singularidad, cabe destacar, que se incluía entre los artículos dedicados a la Asamblea Regional, que ésta no

⁵⁵ Artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

⁵⁶ Artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

⁵⁷ Artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Asturias, primera versión vigente.

⁵⁸ Artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, primera versión vigente.

⁵⁹ Artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, primera versión vigente.

⁶⁰ Artículo 18 del Estatuto de Autonomía de la Rioja, primera versión vigente.

⁶¹ Artículos 26 y 27 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

podía ser disuelta salvo en el caso de no elegirse Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses a contar desde la primera votación de investidura⁶².

Comunidad Valenciana. Por su parte, el Estatuto valenciano, que reproducía el esquema de organización y funcionamiento que los Estatutos anteriores, no posee ningún rasgo especialmente reseñable, salvo el hecho de que bastaba con un quinto de los miembros del Parlamento para solicitar una reunión extraordinaria, al igual que ocurría en el de Cantabria o Castilla-La Mancha, y no un cuarto de los miembros como exigía en los Estatutos de Murcia, La Rioja o Asturias⁶³.

Aragón. El Estatuto aragonés aporta como novedad el consignar expresamente en el Estatuto la estructura unicameral de las Cortes⁶⁴.

Castilla-La Mancha. El Estatuto castellano manchego destaca por la regulación expresa que hace de las comisiones de investigación y de encuesta, pues refiere expresamente que se podrán constituir comisiones de estos tipos para el estudio de cualquier asunto de interés para la región⁶⁵. Por lo que respecta a los órganos y al funcionamiento la regulación es semejante a lo ya visto antes en otros Estatutos.

Canarias. En la norma estatutaria del archipiélago canario, que también reproduce lo ya indicado en otros Estatutos, es preciso reseñar la regulación de la composición de la Mesa, pues no sólo indica que estará integrada por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, sino también que serán elegidos por mayoría absoluta⁶⁶.

Navarra. El amejoramiento del fuero navarro no contenía ninguna novedad relevante respecto de lo ya visto en otras normas estatutarias, se refería únicamente a los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, y a que el Parlamento habría de elegir un Presidente, una Mesa y una Comisión Permanente, remitiéndose al Reglamento de la Cámara para determinar el concreto mecanismo de elección, sus atribuciones y su funcionamiento⁶⁷.

Extremadura. El Estatuto extremeño contenía una regulación más detallada que la de otros Estatutos, por lo que a la Asamblea autonómica se refiere. Sin ser precisa y completa, la regulación estatutaria sí dejaba expresamente consignado que el seno del Parlamento regional

⁶² Apartado 3 del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

⁶³ Artículo 14 del antiguo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

⁶⁴ Artículo 19 del antiguo Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁶⁵ Apartado 3 del artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su primera versión.

⁶⁶ Apartado 1 del artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

⁶⁷ Artículo 17 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

debía existir un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente⁶⁸, cuya regulación detallada remite al Reglamento de la Asamblea⁶⁹; previéndose, también de forma expresa, la existencia de los grupos parlamentarios y de la Junta de Portavoces⁷⁰.

Islas Baleares. Por su parte, el Estatuto balear contemplaba expresamente la existencia de una serie de órganos parlamentarios, tales como el Presidente, la Mesa, el pleno, la Diputación Permanente, las Comisiones de Investigación, los Grupos parlamentarios y la Junta de Portavoces, y establecía, además, que los detalles relativos a éstos debían estar consignados en el Reglamento interno de la Cámara⁷¹.

Madrid. En el Estatuto madrileño se contenía una única novedad reseñable con respecto a los ya vistos, por lo que la Asamblea autonómica se refiere; así, a la hora de remitirse al reglamento especificaba que éste, además de la regulación de los órganos internos su composición y funciones, deberá también contener las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno⁷².

Castilla y León. El Estatuto castellano leonés hace un especial hincapié en que los grupos parlamentarios constituidos por los procuradores, nombre tradicional de los diputados en Castilla, tienen como misión la *representación política*. Llama la atención el hecho de que, aunque refiere la existencia del Presidente, de la Mesa, de la Diputación Permanente y de los Grupos Parlamentarios, no se hace mención expresa a la Junta de Portavoces⁷³.

Tal y como se puede comprobar, no había grandes diferencias entre los Estatutos y la regulación que hacían del funcionamiento de la Asamblea parlamentaria autonómica. Entre ellos existía gran similitud, sin que ninguno apostara por una configuración original o muy separada de los otros. Todos contaban con un Presidente, encargado de la representación del órgano y de la dirección de los trabajos, con un Mesa, normalmente compuesta por cinco personas, que organiza los trabajos de la Cámara, y con una Diputación Permanente, encargada de los trabajos parlamentarios durante los periodos en los que ésta no estaba reunida, que eran bastante amplios. En su día se manifestaron algunas críticas relativas a la organización de las Cámaras, por ejemplo la referida a la posible unión de la Mesa y la Junta de Portavoces en un solo órgano, en tanto que algunos Estatutos no hacían referencia a la existencia de esta última en el seno del Parlamento⁷⁴.

⁶⁸ Artículo 21 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁶⁹ Artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁷⁰ Artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁷¹ Artículos 24 y 25 del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

⁷² Artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

⁷³ Artículo 12 del antiguo Estatuto de Castilla y León.

⁷⁴ EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, p. 36.

1.2. La evolución en la estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo del Estado Autonómico y su evolución conllevó una redefinición del papel de las Asambleas autonómicas, pues a la vez que las Comunidades Autónomas asumían y ejercitaban un mayor número de competencias, éstas iban adquiriendo mayor peso dentro de la arquitectura institucional autonómica. Por este motivo se aprecia que en las Asambleas se operaron ciertos cambios y evoluciones. Estos cambios son más acusados en aquellas Asambleas que pertenecen a Comunidades del artículo 143 de la Constitución, que originalmente asumieron un menor número de competencias, para ir posteriormente aumentando su ámbito competencial, en el marco de los pactos autonómicos de 28 de febrero de 1992⁷⁵. Analizaremos a continuación de forma sucinta los cambios más relevantes operados en cada Comunidad Autónoma.

País Vasco. El Parlamento Vasco y su organización interna han sido protagonistas de un interesante debate jurídico a propósito de la ilegalización de los grupos parlamentarios relacionados directamente con partidos políticos ilegalizados por su vinculación con el terrorismo. También otros Estados, por ejemplo en Alemania, la vinculación entre partido y grupo ya ha sido examinada por el Tribunal Constitucional, que afirma en su jurisprudencia que los grupos parlamentarios no son sólo la prolongación parlamentaria de los partidos, sino que forman parte de la organización propia del Parlamento como órganos internos⁷⁶. En España, los órganos del Parlamento Vasco, principalmente su Presidente y la Mesa, se opusieron a disolver el grupo parlamentario directamente vinculado con una formación política ilegalizada, sobre la base de que se trata de dos realidades jurídicas diferentes y que dicha intervención judicial en la organización de la Asamblea, atentaba contra la independencia del Parlamento. El Tribunal Supremo, finalmente, estimó, no sin la existencia de múltiples votos particulares, que el Presidente del Parlamento había cometido un delito de desobediencia⁷⁷. Destacamos, por último, que recientemente, el Parlamento Vasco ha procedido a modificar su reglamento interno aún cuando no se ha modificado el Estatuto de Autonomía⁷⁸.

⁷⁵ Los Acuerdos Autonómicos de 1992 se pueden consultar en la web de la Biblioteca Virtual Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/23583952102581851887891/p0000001.htm#_1_

⁷⁶ BVerfGE 20, 56, p. 104: "Die Fraktionen sind Teile und ständige Gliederung des Bundestags, die durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Sie sind notwendige Einrichtungen des «Verfassungslebens», nämlich der durch Verfassung und Geschäftsordnung geregelten Tätigkeit des Bundestags, Sie haben den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern (...). Nur weil sie ständige Gliederungen des Bundestags, nicht weil sie «Teile» einer politischen Partei sind, können sie im Organstreit antragsberechtigt sein. Als Gliederungen des Bundestags sind sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt". Algún autor español que ha tratado este asunto, entre ellos J. GARCÍA COTARELO, afirma, en contra de lo que dice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán (y también la doctrina alemana, como por ejemplo A. VON ARNAULD, *Staatsrecht*, op. cit., p. 90, que mantiene que "Fraktionen sind ausschließlich Organe des Parlaments") que los grupos parlamentarios sólo pueden ser calificados como "asociaciones con una capacidad jurídica relativa y nunca como órganos de la Dieta federal (...)". Vid. GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana", en FERRANDO BADÍA, J. (coord.): *Regímenes Políticos actuales*, 1989, p. 274.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, 54/2008, de 8 de abril de 2008. Vid. sobre la ilegalización de partidos, MONTILLA MARTOS, J. A.: *La ilegalización de los partidos políticos*, Ed. U. de Almería, Almería, 2004.

⁷⁸ Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 187, de 29 de diciembre de 2008.

Cataluña. Los órganos internos y el funcionamiento del Parlamento fueron reformados, en el año 87 y en el año 91, con el fin de introducir una serie de mejoras y cambios necesarios para un mejor funcionamiento de la Cámara, en 2005 se procedió a aprobar un nuevo reglamento⁷⁹, en el que se sistematizaban las funciones y la composición de los órganos internos del Parlamento. Estas reformas han tenido, como no podía ser de otra manera, cierto reflejo en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que estudiaremos en el siguiente punto.

Galicia. El Parlamento gallego ha sido considerado por algunos autores como una institución muy activa, afirmándose que no es ni un *parlamentito*, ni un *parlamento de papel*⁸⁰. A lo largo del periodo que transcurre desde el acceso a la autonomía hasta la aprobación del nuevo Estatuto, la institución parlamentaria gallega se ha visto afectada por tres reformas: la modificación de la Ley del ejecutivo en 1988, que facultó al Presidente para disolver el Parlamento; el cambio de la Ley electoral autonómica en 1992, y las reformas del Reglamento interno del Parlamento en el 93 y el 94, que desarrollaban y potenciaban las facultades del Presidente para dirigir los debates y sus tiempos, e introdujeron el voto ponderado en algunas comisiones como las Comisiones no permanentes o la del Estatuto de los Diputados, que también regula⁸¹. Por otra parte, es preciso mencionar las Sentencias del Tribunal Constitucional 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, que trataron un recurso de amparo presentado por varios diputados del Parlamento Gallego contra la decisión por la que se disolvía la comisión de investigación que había sido constituida para analizar el accidente del petrolero *Prestige*. El Tribunal Constitucional accedió al amparo y anuló la norma supletoria del reglamento aprobada por la Mesa y que servía de base a la disolución de la comisión de investigación, por entender que las causas de disolución de este tipo de comisiones debían estar reguladas expresamente en el reglamento, algo que han tenido en cuenta desde entonces también los nuevos reglamentos de los parlamentos autonómicos⁸².

Andalucía. Al igual que otros Parlamentos, también el andaluz ha acometido diversas reformas en su Estatuto como la aprobada en abril del 95, a fin de introducir ciertas mejoras y cambios en su estructura y funcionamiento. En los últimos años, estas reformas se han caracterizado por tener como objeto la realización de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; así, por ejemplo, la reforma de 2005 adecuó el texto del Reglamento del Parlamento al uso de un lenguaje no sexista; y la última de las reformas, realizada en octubre de 2009, perseguía facilitar

⁷⁹ Publicado en el BOE núm. 38, de 14 de febrero de 2006.

⁸⁰ BLANCO VALDÉS, R. L.: "Galicia", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.): *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 348.

⁸¹ Reforma publicada en el DOG núm. 182, de 21 de septiembre de 1993.

⁸² SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, FJ6: "Las normas supletorias recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución no contemplada expresamente por el Reglamento han vulnerado la reserva de Reglamento y afectado, por ello, al derecho garantizado a los parlamentarios recurrentes por el artículo 23.2 de la Constitución en orden al ejercicio de sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia".

la participación en las votaciones de los diputados en casos de maternidad o paternidad y, también, de incapacidad prolongada⁸³.

Asturias. El papel inicial de la Junta General del Principado de Asturias fue poco relevante, con muy pocas competencias legislativas, su principal razón de ser radicaba en el control del Ejecutivo⁸⁴. Con la reforma del Estatuto asturiano de 1994 se produjo un importante aumento competencial⁸⁵, lo que conllevó que la Junta General adquiriera un mayor protagonismo. Así en 1997 se hizo necesario modificar el Reglamento para regular el transfuguismo político y dar mayor peso a las minorías parlamentarias. Por otra parte, también se fortalecía el papel de la Comisión permanente no legislativa de Peticiones y Derechos fundamentales, que actuaba como órgano protector de los derechos de las y los ciudadanos del Principado, en tanto que no existía aún la figura del “Procurador General” (defensor del pueblo asturiano), que fue introducida en el reglamento en 2008, si bien la Ley de este órgano fue aprobada ya en 2005⁸⁶. Hay que tener en cuenta que en la posterior reforma estatutaria de 1999 se dobló la duración los periodos ordinarios de sesiones, originalmente de sólo cuatro meses, para permitir una mayor labor de la Junta General⁸⁷.

Cantabria. En Cantabria también se articularon una serie de reformas en el funcionamiento del Parlamento. En el 1983 se aprobó su primera norma de ordenación interna, tras las primeras elecciones autonómicas, que puntualmente fue modificada en los años 1987 y 1996, y profundamente reformada en marzo de 1999, al objeto de asumir los cambios derivados de la reforma estatutaria operada en virtud de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre. Entre otras modificaciones se introdujo la supresión de las limitaciones existentes en cuanto a la dedicación parlamentaria de los Diputados y Diputadas, y una ampliación de la duración de los períodos de sesiones. Finalmente, el antiguo Reglamento tuvo una última y limitada modificación en octubre de 1999. En el año 2007 se ha aprobado un nuevo reglamento de la Cámara, mucho más correcto técnicamente, que refuerza en cierta medida el control de legislativo sobre el ejecutivo, y que regula detalladamente el grupo mixto y la situación de los diputados tránsfugas.

La Rioja. La institución parlamentaria de La Rioja se visto sometida a cambios, que traen causa, primero, en la importante modificación del Estatuto riojano llevada a cabo a comienzos de 1999 y, segundo, en la necesidad de introducir mejoras en el funcionamiento del Parlamento. Uno de los cambios más significativos es el de su denominación, puesto que el Parlamento

⁸³ Reforma publicada en el BOJA núm. 207, de 22 de octubre de 2009.

⁸⁴ BASTIDA FREIJEDO, F.: “Asturias”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, pp. 87 y ss.

⁸⁵ Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11,12, 13 y 18 del Estatuto de Autonomía de Asturias, publicada en el BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

⁸⁶ Reforma del Reglamento de la Junta General aprobada por Acuerdo del Pleno de la Cámara de 16 de mayo de 2008, publicada en el BOPA núm. 129, de 4 de junio de 2008.

⁸⁷ Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, publicado en el BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999.

riojano recibió originalmente el nombre de Diputación General de La Rioja⁸⁸. Además, el nuevo reglamento de 2001 también amplió el periodo de sesiones a nueve meses; reforzó el papel de los órganos internos, Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces, lo que permitió descargar de trabajo al Pleno; y dinamizó el funcionamiento de las comisiones, permitiendo las contribuciones de expertos, el acceso de los medios de comunicación, y posibilitando la creación de comisiones de investigación⁸⁹.

Murcia. La reforma del Estatuto murciano producida por la Ley Orgánica 1/1998, tuvo especial incidencia en la Asamblea Regional. En primer lugar, porque posibilitó el aumento del número de diputados hasta los cincuenta y cinco miembros (antes de la reforma el máximo era de cuarenta y cinco miembros) y, en segundo lugar, porque amplió el periodo de sesiones ordinarias del Parlamento para poder asumir más carga de trabajo⁹⁰. Éstas y otras reformas llevan a afirmar a la doctrina que el sistema de gobierno murciano se transformó en un modelo de parlamentarismo pleno y sin restricciones⁹¹.

Comunidad Valenciana. El reglamento interno de las *Corts* valencianas se modifica de forma significativa en el año 1994 introduciéndose en él las mejoras correspondientes, de forma semejante a lo hecho en otras Comunidades⁹². Recientemente se ha aprobado un nuevo reglamento a fin de adaptar su funcionamiento a la reforma estatutaria de 2006, que estudiaremos en el punto siguiente.

Aragón. Las Cortes de Aragón establecieron su actual reglamento el 1997, al igual que otras Asambleas, mediante esta reforma se solventaron deficiencias técnicas del anterior reglamento⁹³.

Castilla-La Mancha. Las reformas del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y fundamentalmente la de 1997, conllevaron ciertas modificaciones en las estructura del Parlamento Regional, en tanto que se posibilitó el aumento del número de diputados y se ampliaba el periodo de sesiones, además de permitirse a los diputados regionales recibir una remuneración fija⁹⁴. El Parlamento Regional castellano manchego ha modificado su reglamento en varias

⁸⁸ *Vid. supra*.

⁸⁹ Reglamento publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja Serie A, núm. 95, de 18 de abril de 2001.

⁹⁰ Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, publicada en el BOE num. 143, de 16 de junio de 1998.

⁹¹ GARRORENA MORALES, A.: "Murcia", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, p. 452.

⁹² Reforma publicada en el BOE núm. 173, de 21 de julio de 1994.

⁹³ Publicado en el BOCA núm. 124, de 30 de junio.

⁹⁴ Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, publicada en el BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997.

ocasiones para adaptar su funcionamiento al desarrollo autonómico de la Comunidad; así, la principal modificación se produce en 1997 con la aprobación de un nuevo reglamento⁹⁵.

Canarias. El principal problema que se ha manifestado respecto al Parlamento canario ha sido el relativo a su sistema electoral, que llegó a ser calificado como la asignatura pendiente, pues al igual que ocurre en las Islas Baleares, también en el archipiélago canario existe una sobre-representación de las islas menores en la Cámara⁹⁶. El reglamento de Parlamento de Canarias fue reformado en julio de 2009, como en otros casos, para introducir cambios y mejoras en la regulación de sus órganos y trabajos⁹⁷.

Navarra. El Parlamento foral de Navarra ha reformado varias veces su Reglamento interno, las reformas más importantes han sido la de 1995 y la de 2007; esta última ha afectado significativamente a la organización y los trabajos de la Cámara⁹⁸. Así se han introducido ciertos cambios en cuanto a la formación de grupos parlamentarios, en tanto que se impide expresamente la creación por parte de una misma formación política de más de un grupo parlamentario. Por lo que respecta a las funciones de los órganos de la Cámara, también se han introducido modificaciones que limitan la función revisora de la Junta de Portavoces respecto a las decisiones de la Mesa. Finalmente, destacan también las medidas dirigidas a agilizar en trabajo en comisión.

Extremadura. Las varias reformas del Estatuto de Extremadura han tenido, como en otras Comunidades ya analizadas, repercusiones en el funcionamiento y la organización de la Asamblea de Extremadura. De entre todas, la más significativa es la reforma de 1999, en virtud de la cual se introdujo en el Estatuto cuál debía ser la composición de la Mesa y sus funciones básicas y, también, se ampliaron los periodos de sesiones⁹⁹. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura fue precipitadamente elaborado, por este motivo contenía errores técnicos, imprecisiones y concordancias equivocadas que afectaban al funcionamiento del órgano, estas deficiencias se suplieron mediante numerosas resoluciones de la Presidencia y la Mesa del órgano, además se acometieron hasta el año 2005 hasta ocho reformas parciales¹⁰⁰. Finalmente, se aprobó un nuevo reglamento en 2008, en el que se incluye normativa relativa al transfuguismo y la participación de la Cámara en los Asuntos de la Unión Europea a través de la Comisión de asuntos Europeos¹⁰¹.

⁹⁵ Reglamento Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha núm. 133, de 16 de octubre de 1997.

⁹⁶ RODRÍGUEZ-DRINCOURT: "Canarias", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, pp. 119 y ss.

⁹⁷ Reforma publicada en el BO del Parlamento Canario núm. 210, de 17 julio de 2009.

⁹⁸ IGLESIA CHAMORRO, A. de la: "La reciente reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra", en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 43, enero-junio 2007, pp. 211-227.

⁹⁹ Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, publicada en BOE núm. 109, de 7 de mayo 1999.

¹⁰⁰ SÁNCHEZ AMOR, I.: "Extremadura", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, p. 306.

¹⁰¹ El nuevo reglamento fue aprobado por el Pleno de la Asamblea de Extremadura el día 19 de junio de 2008, y puede consultarse en:

<http://www.asambleaex.es/descargas/pdfs/reglamento/reglamento2008.pdf>.

Islas Baleares. En relación con el Parlamento de las Islas Baleares se ha debatido mucho sobre el sistema electoral, así la elevación de la barrera electoral o la sobrerrepresentación de las islas más pequeñas han sido temas controvertidos¹⁰². Cabe destacar también que el Parlamento balear fue el primero en intentar establecer una composición paritaria de diputados y diputadas, mediante la reforma de la Ley electoral autonómica realizada en 2002¹⁰³, que establecía la listas cremallera, y cuya aplicación fue suspendida en 2003 por el Tribunal Constitucional a petición del Gobierno¹⁰⁴.

Madrid. El Estatuto de la Asamblea de Madrid también ha sido modificado en varias ocasiones, de todas ellas la que ha tenido mayor influencia en la estructura de la Asamblea ha sido la reforma de 1998, por cuanto amplió el periodo de sesiones e introdujo la facultad del Presidente de la Comunidad para disolver la Asamblea; se reforzaron así sus funciones y se modificaron algunas de las normas básicas de su organización y funcionamiento, introduciéndose además ciertas mejoras técnicas¹⁰⁵.

Castilla y León. El reglamento original de 1984 de las Cortes de Castilla y León fue derogado por el de 1990, que a su vez ha sido sustituido por el Reglamento de 2005, en virtud de este último se han ampliado los periodos de sesiones y se han previsto diversas medidas relativas a los diputados tránsfugas.

Las reformas estatutarias operadas en las Comunidades Autónomas que originalmente accedieron a un menor nivel competencial, tuvieron un innegable efecto sobre los Parlamentos de dichas Comunidades Autónomas; la ampliación de los periodos de sesiones, la posibilidad de elegir a un mayor número de miembros, son sólo dos claros ejemplos que evidencian el crecimiento de éstos parlamentos en el seno del marco institucional de la Comunidad, que demandaba una mayor actividad de los mismos en consonancia con el mayor nivel de autogobierno y autonomía conseguido; superándose así el estrecho marco que dejaban los acuerdos del 81. En muchos casos la reforma del Reglamento del Parlamento y de sus estructuras era necesaria para sistematizar, y recoger en el propio reglamento o Estatuto, algunas de las decisiones de desarrollo que, en su día, habían tomado los propios órganos del Parlamento. Por otra parte, se observa como se han introducido también reformas orientadas a la lucha contra el transfuguismo, fruto de acuerdos políticos. En cualquier caso se han operado reformas casi miméticas,

¹⁰² OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRA, V. J.: "Islas Baleares", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, pp. 375 y ss.

¹⁰³ Ley de la Comunidad Autónoma de Baleares 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, publicada en el BOE núm. 170, de miércoles 17 de julio de 2002, el nuevo artículo 16.4 disponía: "Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa".

¹⁰⁴ Auto del Tribunal Constitucional 5/2003, de 14 de enero.

¹⁰⁵ Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Madrid, publicada en el BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998.

sobre todo en los Parlamentos de las Comunidades del artículo 143 de la Constitución, eso sí, con pequeñas variaciones en función de los problemas propios de cada una de ellas.

2. La estructura de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Sin entrar aquí a valorar en profundidad si la institución parlamentaria está o no en crisis en la actualidad, si es preciso tener en cuenta que el papel real que el Parlamento autonómico desempeña se ve indefectiblemente afectado por el debate que pivota sobre la insuficiencia de esta institución como instrumento para la realización del principio democrático dentro del Estado, y que tienen como referente destacado, entre otros, en la discusión doctrinal mantenida, entre otros, por Schmitt, Kelsen y las tesis marxistas durante las primeras décadas del siglo pasado¹⁰⁶. También los autores españoles como Ruiz Rico han manifestado este problema al tratar la institución de parlamentaria autonómica y su posición a la luz el claro proceso de presidencialización existente en algunas Comunidades como, por ejemplo, la andaluza¹⁰⁷.

No obstante lo anterior, los nuevos y reformados Estatutos de Autonomía continúan situando, al menos formalmente, a la institución parlamentaria en una posición central dentro de la arquitectura institucional autonómica, sobre cuya articulación, no olvidemos, tiene plena competencia el estatuyente dentro de los márgenes de la Constitución y las Sentencias del Tribunal Constitucional al respecto¹⁰⁸. La evolución del Estado autonómico tiene su corolario en la evolución de la estructura del Parlamento contenida en los nuevos y reformados Estatutos, de tal modo que ésta sin ser novedosa, sí ha dado respuesta a los problemas concretos, normalmente técnicos, que han aparecido durante estas más de dos décadas de existencia del Estado de las Autonomías y de las Asambleas autonómicas.

2.1. Andalucía: Parlamento de Andalucía.

Como primera novedad nos encontramos con que el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, a diferencia del originario, afirma expresamente la autonomía del Parlamento¹⁰⁹, estableciendo,

¹⁰⁶ KELSEN, H.: *Esencia y valor de la Democracia*, Ed. Guadarrama, Barcelona, 1977, pp. 48 y ss.; SCHMITT, C.: *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.

¹⁰⁷ RUIZ RICO, G.: "Andalucía", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *op. cit.*, p. 39: "El Parlamento ha quedado efectivamente reducido a una simple «caja de registro» ante la hegemonía funcional y política del Gobierno, en especial de su presidente".

¹⁰⁸ NARANJO DE LA CRUZ, R.: "Instituciones de Autogobierno", en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, pp. 151 y ss.

¹⁰⁹ Artículo 102.1 del nuevo Estatuto de Andalucía: "El Parlamento goza de plena autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria".

por otra parte, un mínimo de miembros que se fija en ciento nueve diputados, lejos del aquel de noventa diputados que se establecido en su primera versión.

Así, el nuevo Estatuto reproduce en gran parte los artículos dedicados a la estructura del Parlamento que figuraban en la primera versión del Estatuto, que ya eran en origen bastante desarrollados, por lo que no se aprecian grandes diferencias respecto a lo ya establecido por el primer estatuyente. Se consolidan, no obstante, algunas significativas novedades como las normas de discriminación positiva en materia de género referidas a la elección de diputadas¹¹⁰.

2.2. Aragón: Cortes de Aragón.

Por su parte, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón a diferencia del original fija expresamente la sede las Cortes en Zaragoza, concretamente en el Palacio de la Alfajería¹¹¹. Se continúa afirmando por el Estatuto que la estructura del órgano parlamentario será la unicameral¹¹². Por otra parte, el nuevo Estatuto sistematiza y ordena, con una técnica más depurada que el original, las disposiciones referidas a la Asamblea. Se dedica así un artículo expresamente titulado “organización”, a la estructura del Parlamento y sus órganos, que por otra parte son los mismos que existían desde el nacimiento de este órgano, Presidente, Mesa y Diputación Permanente¹¹³.

Como novedad respecto al Estatuto aragonés original, el nuevo sí consolida criterios concretos que aseguran la representación de todos los territorios de la Comunidad, pues se indica que en cada circunscripción electoral la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no debe superar en 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada¹¹⁴.

2.3. Cataluña: Parlament de Cataluña.

El nuevo Estatuto de Cataluña presenta, con una cuidada utilización del lenguaje no sexista, un clara sistematización de las estructura de su Parlamento. Introduce el nuevo Estatuto una regulación visible del número máximo de diputados autonómicos, que se sitúa en ciento cincuenta,

¹¹⁰ Artículo 105.2 del nuevo Estatuto de Andalucía: “Dicha Ley establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales”.

¹¹¹ Artículo 35 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹¹² Artículo 37 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón: “Las Cortes de Aragón tendrán carácter unicameral y estarán constituidas por Diputados y Diputadas elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”.

¹¹³ Artículo 39 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹¹⁴ Artículo 36 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón.

lejos de límite de ciento treinta y cinco originales¹¹⁵. Se afirma también estatutariamente y de forma expresa la autonomía del Parlamento autonómico¹¹⁶. Por último, cabe destacar que, al igual que en los otros nuevos Estatutos, se introduce un artículo específicamente dedicado a la organización y el funcionamiento interno de la Cámara, técnicamente más pulido que el del Estatuto original, regulándose expresamente, por ejemplo, que *la Presidenta o el Presidente y la Mesa son elegidos por el Pleno*¹¹⁷. Se mantienen en este nuevo Estatuto las indicaciones que originalmente se hacían sobre los grupos parlamentarios y su composición en el antiguo Estatuto, no se refiere ya número mínimo de diputados y diputadas necesarios para su formación, sino a los “requisitos”. Por otra parte también se hace referencia a la Junta de Portavoces, al consignarse expresamente que el Reglamento debe fijar sus funciones¹¹⁸.

2.4. Castilla y León: Las Cortes.

Llama poderosamente la atención que las Cortes que originalmente representaban al pueblo castellano-leonés se hayan transformado en el órgano de representación del pueblo de León y Castilla, parece que el estatuyente haya querido recoger el “Estatuto material” de dicha Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto¹¹⁹, pues, como se sabe, existen ciertas tensiones identitarias internas entre los que se identifican como castellanos y los que lo hacen como leoneses. También destaca, por ser la novedad fundamental en lo que atañe a la estructura de las Cortes contenida en el Estatuto, el fortalecimiento que se realiza en sede estatutaria de la figura del Presidente de la Asamblea, en tanto que se señala expresamente que a éste le corresponde *el ejercicio en nombre de las Cortes de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de su sede*¹²⁰. Finalmente, es preciso resaltar el hecho de que tampoco el nuevo Estatuto fija las sedes de las instituciones básicas de la Comunidad autónoma castellano leonesa, y remite la fijación de las mismas a una Ley de desarrollo, tal y como hacía el antiguo Estatuto¹²¹.

¹¹⁵ Artículo 56 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: “1. *El Parlamento se compone de un mínimo de cien Diputados y un máximo de ciento cincuenta, elegidos para un plazo de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con el presente Estatuto y la legislación electoral*”.

¹¹⁶ Artículo 58 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: “1. *El Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria*”.

¹¹⁷ Artículo 59.1 del nuevo Estatuto de Cataluña.

¹¹⁸ Artículo 59.2 del nuevo Estatuto de Cataluña.: “El Reglamento del Parlamento regula los derechos y los deberes de los Diputados, los requisitos para la formación de grupos parlamentarios, la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de Portavoces”.

¹¹⁹ Artículo 20 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

¹²⁰ Artículo 23 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

¹²¹ Artículo 3 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

2.5. Islas Baleares: El Parlament.

Ninguna novedad destacable se realiza en el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares respecto a lo que disponía el Estatuto originario por lo que a la estructura de Parlamento insular se refiere. Salvo algunas modificaciones técnicas el texto reproduce lo que ya dijera la primera versión del Estatuto.

2.6. Comunidad Valenciana: Les Corts

La reformada versión del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana vigente sí contiene algunas modificaciones con respecto al original. En primer lugar, cabe destacar que la sede de *les Corts* queda fijada estatutariamente en el palacio de los Borja de la ciudad de Valencia¹²². También se ha consignado en el nuevo Estatuto el aumento del número de miembros de la cámara, en tanto que el límite mínimo de miembros se eleva hasta los noventa y nueve, veinticuatro diputados más que el tope de setenta y cinco que se fijó en el Estatuto original¹²³. Se consolida, además, el aumento del periodo de sesiones ordinarias a los ocho meses, y llama la atención el hecho de que por vía estatutaria se determine que el Reglamento interno de la Cámara tenga rango de Ley, algo que constituye una novedad significativa, y que tiene innegable repercusión en el desarrollo de la estructura interna y de funcionamiento de *les Corts*¹²⁴. Finalmente es preciso destacar, por lo infrecuente, quizás, también, por lo excepcional y sobre todo por la relevancia pública de ciertos casos de corrupción que han saltado a los medios de comunicación en últimas fechas, que la reforma del Estatuto confiera aforamiento a los diputados autonómicos no sólo en el ámbito penal, como es el uso del derecho parlamentario, sino también ante la jurisdicción civil¹²⁵.

En el Estatuto reformado también se contienen una serie de criterios para asegurar la representación de todas las partes del territorio de la Comunidad que no estaban en el Estatuto original, pero que ya se habían tenido en cuenta anteriormente. Así se indica que la Ley Electoral Valenciana garantizará un mínimo de veinte Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios

¹²² Artículo 21 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹²³ Artículo 23.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹²⁴ Artículo 25.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: "*Les Corts nombrarán a su Presidente, a la Mesa y a una Diputación Permanente. También aprobarán, por mayoría absoluta, su Reglamento que tendrá rango de Ley. Igualmente, en la forma que determine el Reglamento, aprobarán los Estatutos de Gobierno y Régimen Interno de la Cámara.*"

¹²⁵ Artículo 23.3 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: "*Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos realizados en el territorio de la Comunitat Valenciana, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento, en su caso, y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana. Fuera de tal territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo.*"

de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres.

3. Conclusiones.

La principal diferencia que mantienen entre sí los diferentes Parlamentos de las Comunidades Autónomas, además del número de diputados, es el nombre, pues todos ellos reproducen a día de hoy en sus Estatutos, sobre todo en aquellos de nueva generación, una estructura bastante similar en lo relativo a sus órganos internos y a su funcionamiento. Lejos de las diferencias originales entre las Asambleas de las Comunidades Autónomas del artículo 143 y las Asambleas de las Comunidades que accedieron desde el inicio a un mayor nivel de competencias, hoy los Parlamentos Autonómicos son muy homogéneos entre sí por lo que a su estructura se refiere. Todos ellos reproducen el esquema institucional de un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente, y en ocasiones se menciona también la existencia de la Junta de Portavoces.

Todas las Comunidades optaron por un Parlamento unicameral; sin embargo, el estatuyente de segunda generación pudiera haber explorado alguna solución imaginativa para la solucionar los problemas de infra o sobrerrepresentación de los territorios de algunas Comunidades Autónomas en la Asamblea; sobre todo en las Comunidades del artículo 143 que no están vinculadas por la estructura unicameral del parlamento autonómico impuesta por la Constitución en su artículo 152; en caso de que este límite continúe vigente, pues parece, por la redacción del artículo, que dicha limitación sólo afecta a la primera versión del Estatuto. De esta forma, en algunos casos, sí podría ser conveniente la existencia de algún tipo de Cámara de verdadera representación territorial, sobre todo en la Comunidades más extensas donde existen significativas diferencias de población, o donde hay que hacer frente a problemas de representación territorial específicos como en los casos de los archipiélagos balear o canario.

También pudiera el estatuyente de segunda generación haber introducido una regulación más precisa de los grupos parlamentarios su creación su funcionamiento, y sobre todo alguna indicación relativa a la figura del tránsfuga. No obstante, parece lógico que cuestiones como estas se remitan al Reglamento interno de la Cámara.

Los Reglamentos internos han ido paliando las deficiencias técnicas en los primeros Estatutos pudieron incurrir, todos los Parlamentos Autonómicos han ido modificando sus normas internas y adecuándolas al desarrollo del Estado de las Autonomías. El aumento del número de diputados y de la duración de las sesiones son claros ejemplos del aumento de las funciones de estos órganos de representación.

§ 9. EL PARLAMENTO. EL CONTROL ORDINARIO

Adoración Galera Victoria

Sumario

- 1. Preceptos estatutarios sobre el control ordinario en los Estatutos de Autonomía.**
- 2. Desarrollo legislativo autonómico y jurisprudencia constitucional.**
- 3. Preceptos relativos a la función de control ordinario en los Estatutos reformados.**
- 4. Conclusiones.**

1. Preceptos estatutarios sobre el Gobierno en los Estatutos de Autonomía

La función de control ordinario de la acción del Gobierno es una actividad clásica atribuida a los órganos parlamentarios. Los Estatutos de Autonomía recogen esta función como una actividad esencial del Parlamento autonómico, si bien la mayoría de estas normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas lo hacen de forma genérica como parte de la definición de sus funciones esenciales, junto a las funciones legislativa y presupuestaria. Y es que la concreción de las diversas formas que adopta la función de control ordinaria y los procedimientos para realizarla es regulada por los correspondientes reglamentos parlamentarios. En todo caso, se advierten supuestos donde la regulación estatutaria ha detallado alguna manifestación de la actividad parlamentaria de control o regula aspectos o especialidades de la misma. En esta línea pueden ser destacadas las previsiones contenidas en los Estatutos de Autonomía vasco, asturiano, cántabro, murciano, valenciano, castellano manchego, navarro, balear y madrileño. La regulación al respecto es la siguiente:

Artículo 25.I EPV¹: “El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto”.

Artículo 27.4 EPV: “La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los términos establecidos por la Ley. Los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución”.

Artículo 30.1 EC²: “El parlamento representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción política y de gobierno y ejerce las restantes competencias que le sean atribuidas por la Constitución y, de acuerdo con ella y el Estatuto, por la ley que apruebe el propio Parlamento”.

Artículo 10 EG³: “1. Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes: b. Controlar la acción ejecutiva de la Junta, aprobar los presupuestos y ejercer las otras competencias que le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto, por las Leyes del Estado y las del Parlamento de Galicia”.

¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

² Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

Artículo 30 EA⁴: “Corresponde al Parlamento de Andalucía: 3. El control de la acción del Consejo de Gobierno”.

Artículo 23 EAs⁵: “Uno. La Junta General del Principado de Asturias representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico”.

Artículo 26 EAs: “Los miembros de la Junta General del Principado: Tres. Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos en que el Reglamento determine. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades de la Comunidad Autónoma la información precisa para el desarrollo de sus funciones”.

Artículo 29 EAs: “Uno. La Junta General del Principado funciona en Pleno y en Comisiones. Dos. Las Comisiones son permanentes y, en su caso, especiales o de investigación”.

Artículo 9.1 ECant⁶: “Corresponde a la Asamblea Regional de Cantabria: e) Impulsar y controlar la acción política del Consejo de Gobierno”.

Artículo 12.5 ECant: “Las comisiones son permanentes y en su caso especiales o de investigación”.

Artículo 16.1 ER⁷: “El Parlamento representa al pueblo de La Rioja, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y las cuentas de La Rioja, impulsa y controla la acción política y de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico”.

Artículo 19.1 ER: “El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones: e) Impulsar y controlar la acción del Gobierno”.

⁴ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁵ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

⁶ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

⁷ Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. La primera redacción estatutaria contenida artículo 17.1 del texto de 1982 resultaba muy genérico: Artículo 17.1 ER: “La Diputación General, que representa al pueblo de La Rioja, es el órgano legislativo de la Comunidad Autónoma, que de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones: n) Ejercer, en general, cuantas competencias le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las Leyes del Estado y de La Rioja”.

Artículo 25.3 EMur.⁸: “Los diputados regionales: Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que el Reglamento determine. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades públicas la información precisa para el desarrollo de sus funciones, salvo que se trate de actuaciones o materias en que el funcionario se halle obligado por ley a guardar secreto”.

Artículo 11 EV⁹: “Son funciones de las Cortes Valencianas: b) Controlar la acción del Gobierno valenciano. e) Ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana. A tal efecto, podrían crearse en su caso, comisiones especiales de investigación y atribuirse esta facultad a las comisiones permanentes”.

Artículo 12.1 EAr.¹⁰: “Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas de, ordenamiento jurídico”.

Artículo 9.2 ECM¹¹: “Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha: b) Controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno, aprobar los presupuestos y ejercer las otras competencias que le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las demás normas del ordenamiento jurídico”.

Artículo 11.6 ECM: “Las Cortes podrán nombrar según determine el Reglamento, Comisiones de investigación y encuesta sobre cualquier asunto de interés para la región”.

Artículo 19 ECM: “Uno. El Consejo de Gobierno responde solidariamente de su gestión ante las Cortes de Castilla-La Mancha. Dos. Las Cortes de Castilla-La Mancha y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Consejo de Gobierno. Tres. Los miembros del Consejo de Gobierno tienen acceso a las sesiones plenarias de las Cortes de Castilla-La Mancha y de sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas”.

⁸ Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. La redacción contenida en el texto estatutario de 1982 es la siguiente: Artículo 22 EMur.: “La Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa y, en el ejercicio de sus funciones, le corresponde: Aprobar los presupuestos; impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y del Presidente, y en general, el ejercicio de las competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico”. Artículo 25.3 EMur.: “Los diputados regionales: Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que el Reglamento determine. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades públicas la información precisa para el desarrollo de sus funciones, salvo que se trate de actuaciones o materias en que el funcionario se halle obligado por Ley a guardar secreto”.

⁹ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹⁰ Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹¹ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Artículo 11 LORAFNA¹²: “El Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”.

Artículo 32 LORAFNA: “Uno. El Parlamento, por medio de su Presidente, podrá recabar de la Diputación la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones, así como la presencia de los miembros de aquélla. Dos. Los parlamentarios forales podrán formular ruegos, preguntas e interpelaciones a la Diputación así como presentar mociones, todo ello en los términos que señale el Reglamento de la Cámara”.

Artículo 33 LORAFNA: “El Presidente de la Diputación y los Diputados tendrán derecho a asistir y ser oídos en las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Parlamento”.

Artículo 19.2 EE¹³: “Corresponde a la Asamblea de Extremadura: b) Promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura”.

Artículo 19.1 EB¹⁴: “El Parlamento representa al pueblo de las islas Baleares, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas aquellas competencias que le son atribuidas por el presente Estatuto, las Leyes del Estado y las del propio Parlamento”.

Artículo 24.3 EB: “El Parlamento podrá crear Comisiones especiales de investigación”.

Artículo 9 EM¹⁵: “La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico”.

¹² Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

¹³ Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. El artículo 20.1 del texto original establecía que “A la Asamblea, que representa al pueblo extremeño, le corresponde: b) Promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura”.

¹⁴ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

¹⁵ Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Véanse los artículos correspondientes del texto original del Estatuto de Autonomía, conforme a los cuales: Artículo noveno “La Asamblea de Madrid, órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el Presupuesto, impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las competencias que le atribuyen la Constitución, este Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico”. Artículo catorce. “Corresponde, en todo caso, a la Asamblea: 1. El ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma. 2. El ejercicio de la potestad legislativa para el desarrollo de las leyes estatales que le corresponda, así como el de las facultades normativas atribuidas a La misma, en su caso, de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución. 3. El control de la acción del Consejo de Gobierno”.

Artículo 12 EM: “1. La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados. 2. El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos: a) Las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno”.

Artículo 16 EM: “1. La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente. 2. El Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones. El Reglamento regulará, asimismo, el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo”.

Artículo 13.2 ECL¹⁶: “Corresponde a las Cortes de Castilla y León: 2. Controlar la acción política y de gobierno de la Junta de su Presidente”.

2. Desarrollo legislativo autonómico y jurisprudencia constitucional.

El desarrollo estatutario correspondiente a la concreción de la función de control ordinario atribuida al Parlamento, esto es, la referida significativamente a los instrumentos parlamentarios destinados a la labor de control de la acción del Gobierno (de modo singular, las preguntas, interpelaciones, mociones, peticiones de información, comparecencias de los miembros del Gobierno o la creación de comisiones especiales o comisiones de investigación) y a los procedimientos establecidos para su ejercicio se rige por la regulación contenida en los correspondientes reglamentos parlamentarios. Estas normas esenciales de organización y funcionamiento interno de las Asambleas autonómicas han incorporado la regulación sobre estos extremos, constituyendo el instrumento normativo fundamental de los miembros de las Cámaras para el ejercicio de la actividad de impulso, dirección y control ordinario sobre el Gobierno y la Administración autonómica.

En este contexto los reglamentos parlamentarios contienen disposiciones que regulan los procedimientos por medio de los cuales se activan los mecanismos o instrumentos de control parlamentario. Así, se regulan los procedimientos para la formulación de preguntas e interpelaciones al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros. Según la definición contenida mayoritariamente en los reglamentos parlamentarios, en el primer caso la actividad de control afecta a cuestiones concretas o puntuales de la acción del Gobierno o de una Consejería que,

¹⁶ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Este precepto sería renumerado como artículo 15 por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

en ningún caso podrán atender a asuntos de interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona o que atienda a aspectos exclusivamente jurídicos, mientras que las interpelaciones versan sobre los motivos u objetivos del gobierno sobre cuestiones de política general y que, según se prevé en los reglamentos parlamentarios, podrán generar una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Asimismo, dentro de las iniciativas parlamentarias orientadas a realizar un seguimiento y control de la acción de gobierno se incluye la petición de comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno o las comisiones parlamentarias con el fin de informar sobre actuaciones realizadas en el marco de su Consejería. Otro instrumento importante de control puesto a disposición de los miembros de la Cámara son las Comisiones de investigación como mecanismo no permanente de control parlamentario creado por motivos de interés público.

En Andalucía la regulación de estos instrumentos parlamentarios de control ordinario se recoge en el artículo 53 del reglamento del Parlamento andaluz relativo a las Comisiones de investigación, en el Capítulo IV del Título VII “De las sesiones informativas del Consejo de Gobierno”, Título VIII “de las interpelaciones y preguntas” (según el texto aprobado el 26 de abril de 1995, últimas modificaciones aprobadas por el Pleno el 28 de septiembre de 2005 que incorpora las reformas publicadas en BOPA de 27 de noviembre de 2007, 2 de mayo de 2008 y 22 de octubre de 2009). El Reglamento de las Cortes de Aragón regula las Comisiones de investigación en los artículos 64 y 65, el Capítulo II del Título IX recae sobre “De las Comunicaciones de la Diputación General”, el Título X regulador “De las comparecencias” y, por último el Título XI referido a las “interpelaciones y preguntas” (texto en vigor aprobado por el Pleno de las Cortes en su sesión celebrada el 26 de junio de 1997). El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de reforma del texto de 1985 (texto publicado en el BOPA de 18 de julio de 1997, texto modificado al que se incorporan posteriores modificaciones introducidas por el Pleno de la Cámara de 26 de julio de 1999, 9 de noviembre de 2007 y 4 de junio de 2008), regula esta materia en el artículo 74 relativo a las Comisiones de investigación, el Título X sobre las comunicaciones y sesiones informativas del Gobierno y el Título XI sobre las “interpelaciones y preguntas”.

En Cantabria el texto del Reglamento del Parlamento recoge los extremos de la constitución y funcionamiento de las comisiones de investigación en el artículo 50, el régimen relativo a las preguntas e interpelaciones en el Título IX y a las comparecencias, comunicaciones e informaciones de los miembros del Gobierno en el Título XI (texto aprobado por el Pleno de la Cámara el 26 de marzo de 2007 con el fin de adecuarlo al Estatuto de Autonomía tras la reforma de 1999). El Reglamento de Parlamento de Canarias aprobado por acuerdo del Pleno en su sesión de 8 de julio de 2009 (Boletín Oficial del Parlamento de 30 de julio), regula las Comisiones de investigación en los artículos 49 y 50, las preguntas e interpelaciones como instrumentos de control ordinario en el Título XI, así como de las comparecencias, comunicaciones e informaciones de los miembros del Gobierno sobre las actuaciones de sus Consejerías en el Título XIV del texto parlamentario. El reglamento de las Cortes de Castilla y León incorpora en el Título IX titulado “Del impulso y control de la acción del Gobierno” los mecanismos para las comunicaciones, informaciones y comparecencias de los miembros del Gobierno y los procedimientos para la formulación de preguntas, interpelaciones y mociones por los miembros de la Cámara (texto aprobado el 24 de febrero de 1990 y posteriormente modificado el 14 de febrero de 1997 y

11 de mayo de 2005). Por su parte, en la norma básica de organización y funcionamiento de las Cortes castellano manchegas los instrumentos de control ordinario de la acción política del Gobierno son regulados en el Título VIII “De las interpelaciones y preguntas”, el Título XI “Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Consejo de Gobierno” y los artículos 61 y 62 regulan las Comisiones de investigación, (Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha aprobado en sesión plenaria el 16 de octubre de 1997, al que se añaden las modificaciones parciales de 23 de julio de 1999 y 10 de octubre de 2002). En Cataluña, el Reglamento parlamentario regula los mecanismos de control ordinario en el Capítulo III (“Del impulso y del control de la acción política y de gobierno”) del Título IV relativo al funcionamiento del Parlamento, cuya sección 3ª se refiere a las preguntas e interpelaciones y la sección 5ª a las comunicaciones e informaciones del Gobierno. Igualmente se contiene el régimen de las Comisiones de investigación (artículo 48), conforme a la norma aprobada el 15 de octubre de 1987, última modificación por acuerdo plenario de 22 de diciembre de 2005. Las Cortes valencianas se rigen por el texto original de 9 de enero de 1988, modificado por acuerdo del Pleno de 30 de junio de 1994, cuyo artículo 50 se refiere a las Comisiones de investigación y el Título VIII a las interpelaciones y preguntas y los Capítulos I y III del Título X a las comunicaciones e informaciones del Consell. Por otra parte, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura en el texto aprobado los días 6 y 7 de septiembre de 1983, (última modificación de 19 de junio de 2008) regula los instrumentos de control político en el artículo 50 respecto de las Comisiones de investigación, en el Título VIII de las informaciones y comunicaciones de la Junta y en el Título IX el régimen relativo a las interpelaciones y preguntas. Igualmente puede consultarse el artículo 52 sobre las Comisiones de investigación, el Título VIII sobre comunicaciones, comparecencias e informes del Gobierno y el Título X relativo a las interpelaciones y preguntas del Reglamento del Parlamento de Galicia de 1 de septiembre de 1983, modificado por los acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 y de 4 de octubre de 1994. El Reglamento del Parlamento balear aprobado el 23 de junio de 1986, (modificado por Acuerdo del Parlamento publicado el 13 de abril de 1991), regula estos extremos en el artículo 50 para las Comisiones de investigación, y los Títulos VIII y X relativos a las preguntas e interpelaciones y las comparecencias, comunicaciones e informes del Gobierno respectivamente. El reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 regula las comisiones de investigación (artículo 75), Título XI relativo a las preguntas e interpelaciones, Capítulo I del Título XIII de las comparecencias de los miembros del Gobierno. El Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia (aprobado por el Pleno en sesión de 14 de abril de 1988 y reformado en sesiones plenarias de 15 de julio de 1994, 27 de junio de 1996, 15 de abril y 3 de noviembre de 1999 y 13 de junio de 2002) regula las iniciativas de control ordinario en los artículos 72 y 73 respecto de las Comisiones de investigación, los Capítulos II y III del Título VII, relativos a los debates generales sobre la acción del gobierno y a las preguntas, interpelaciones y sesiones informativas a modo de comparecencias de los miembros del Gobierno, respectivamente. Igualmente el Reglamento del Parlamento de Navarra recogido en el Texto Refundido del Reglamento aprobado por Acuerdo de la Mesa de 8 de octubre de 2007 (BOPN de 16 de octubre de 2007) regula las Comisiones de investigación (artículo 61), el régimen de las preguntas e interpelaciones (Título XI) y de las comunicaciones y comparecencias de los miembros del Gobierno (Título XIII). El Reglamento del Parlamento Vasco aprobado inicialmente el 11 de enero de 1983 (última modificación publicada en el BOPV de 16 de octubre de 2009), regula en las comisiones de investigación en el artículo 45 y los Capítulos II (“De los debates de política general”) y Capítulo III (“De las interpelaciones y preguntas”) del

Título VII (“Del control parlamentario”). Por último, el Reglamento del Parlamento riojano aprobado el 19 de abril de 2001 contiene la regulación sobre los instrumentos de control ordinario del Parlamento en los artículos 48 y 49 para las Comisiones de investigación y, Capítulo I (“De los debates generales de la acción política y de gobierno”, Capítulo III (“De las interpellaciones y preguntas”), Capítulo V (“De las informaciones del Gobierno de la Rioja”), del Título VIII relativo al “impulso y control ordinario de la acción política y de gobierno”.

Por otra parte conviene recordar la temprana doctrina aportada por el Tribunal Constitucional en esta materia. De acuerdo con su jurisprudencia “el derecho fundamental del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal”, configuración que “comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario” (SSTC 161/1988/4, 181/1989/4; 36/1990/2, 205/1990/5). Partiendo de esta doctrina el Tribunal Constitucional afirma que el derecho de los parlamentarios de formular preguntas, interpellaciones o mociones forma parte del contenido del *ius in officium* y que debe ser entendido “como instrumento de información propia para el control del Ejecutivo, que forma parte de la función peculiar de su investidura parlamentaria” (STC 225/1992/2). Junto a ello, la jurisprudencia constitucional recuerda que el concepto de interpellaciones válido como delimitador del derecho fundamental garantizado en el artículo 23 CE es reconocido en el correspondiente reglamento parlamentario, aunque éste pueda diferir del común o mayoritariamente recogido en los reglamentos parlamentarios (STC 225/1992/2). Igualmente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este asunto defiende la “posibilidad e incluso la necesidad de conocer el contenido de la interpelación como presupuesto de su admisión a trámite o de su rechazo”, ya que entra dentro de las facultades de calificación y admisión de escritos parlamentarios atribuidas a los órganos de gobierno de las Cámaras (STC 225/1992/4). Y es que esas facultades no consisten sólo en verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios, sino también la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa (STC 161/1988), esto es “una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido”. Ahora bien sólo cuando el contenido de la iniciativa sea inequívocamente extraño a sus fines o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional, la Mesa podrá acordar la inadmisión (STC 205/1990/6).

3. Preceptos relativos a la función de control ordinario en los Estatutos reformados

El proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía de seis Comunidades autónomas (Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón, y Castilla y León) ha supuesto una revisión muy limitada de las normas estatutarias relativa a las actividades de control ordinario de los miembros de las Cámaras autonómicas. En efecto, las modificaciones sobre esta materia sólo se advierten en tres de los seis Estatutos de Autonomía reformados, si bien en ninguno de estos casos la revisión de los preceptos estatutarios afectados es significativa con respecto a su regulación anterior, según se aprecia de la comparación de la redacción original

y la resultante tras las correspondientes reformas estatutarias. Los cambios en esta materia alcanzan únicamente a dotar de rango estatutario la facultad de las Cámaras autonómicas de crear comisiones de investigación y, sólo para el caso catalán, a la previsión de la obligación de comparecencia y de información de los miembros del Gobierno ante el Parlamento.

Como se ha indicado, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, ha dejado inalterada la redacción prevista en el texto original según se observa de la comparación entre ambos textos.

Artículo 22 ECV: “Son funciones de Les Corts: b) Controlar la acción del Consell. e) Ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalitat. Con esta finalidad se podrán crear, en su caso, comisiones especiales de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes”.

En Cataluña, la reforma estatutaria realizada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña modifica el único precepto contenido en la norma estatutaria de 1979 relativo a las funciones genéricas del órgano parlamentaria, si bien debe resaltarse la referencia introducida ahora sobre la cualidad del Parlamento catalán como sede de expresión del pluralismo y de debate político (artículo 55.2 EC). Por otro lado, se incorpora a la norma estatutaria dos preceptos, uno donde en el marco de normas de organización y funcionamiento de la Cámara, se introduce el régimen estatutario de las Comisiones de investigación (artículo 59.1 EC) y de las peticiones individuales o colectivas que puedan plantearse a la Cámara, así como de la posibilidad de prever instrumentos de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias (artículo 59.2 EC). Asimismo, el Estatuto contiene ahora una norma referida a “Derechos y obligaciones de los miembros del gobierno respecto del parlamento” (artículo 73 EC), donde se prevé el derecho de los miembros del Gobierno a asistir a las sesiones del Parlamento, así como la obligación de comparecer y de prestar la información que les sea requerida por los miembros de la Cámara. La redacción estatutaria al respecto es la siguiente:

Artículo 55.2 EC: “Disposiciones generales. El Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de gobierno. Es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político”.

Artículo 59 EC: “Organización y funcionamiento. 1. El Parlamento puede crear Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat. Las personas requeridas por las Comisiones de investigación deben comparecer obligatoriamente ante las mismas, de acuerdo con el procedimiento y las garantías establecidos por el Reglamento del Parlamento. Deben regularse por ley las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. 2. El Reglamento del Parlamento debe regular la tramitación de las peticiones individuales y colectivas dirigidas al Parlamento. También debe establecer mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias”.

Artículo 73 EC: “Derechos y obligaciones de los miembros del gobierno respecto del parlamento: 1. El Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros tienen el derecho de asistir a las reuniones del Pleno y de las Comisiones parlamentarias y tomar la palabra. 2. El Parlamento puede requerir al Gobierno y a sus miembros la información que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones. También puede requerir su presencia en el Pleno y en las Comisiones, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento”.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, mantiene intacta la regulación estatutaria sobre esta materia, refiriéndose de forma genérica a la función de control de la acción del gobierno como función clásica atribuida al órgano parlamentario junto a las funciones legislativa y presupuestaria reconocidas en el mismo precepto, además de la previsión de la facultad de crear comisiones de investigación.

Artículo 40 EB: “Funciones y sede del Parlamento. 1. El Parlamento representa al pueblo de las Illes Balears, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas las competencias que le atribuyen este Estatuto, las leyes del Estado y las del mismo Parlamento”.

Artículo 45 EB: “Organización y funcionamiento. 3. El Parlamento podrá crear Comisiones especiales de investigación”.

La reforma estatutaria andaluza realizada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, apenas alcanza para introducir la facultad de crear comisiones de investigación en el marco de las iniciativas parlamentarias para el control de la acción del Gobierno. Se trata no obstante de una facultad puede ser ejercida por las comisiones permanentes según la redacción del artículo 106 EA conforme al cual “Corresponde al Parlamento de Andalucía: 2º La orientación y el impulso de la acción del Consejo de Gobierno. 3º El control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad. Con esta finalidad se podrán crear, en su caso, comisiones de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes”.

Como en el caso andaluz, el Estatuto de Autonomía para Aragón conforme a la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, introduce como única novedad la posibilidad de crear comisiones de investigación en el marco de las iniciativas de control ordinaria de las Cortes sobre el Gobierno, manteniendo la redacción de la regulación anterior sobre esta materia. Así, los preceptos estatutarios sobre la materia disponen:

Artículo 33 EA: “Disposiciones generales. 1. Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción del Gobierno de Aragón, y ejercen las demás competencias que les confieren la Constitución, este Estatuto y el resto de normas del ordenamiento jurídico”.

Artículo 39 EAr.: “Organización. 2. Las Cortes funcionarán en Pleno y en Comisiones. 3. Las Comisiones serán permanentes y, en su caso, especiales o de investigación. Las Comisiones permanentes tendrán como función fundamental, entre otras, dictaminar los proyectos y proposiciones de ley, para su posterior debate y aprobación en el Pleno”.

Por último, como se ha indicado para los casos valenciano y balear, la reforma estatutaria castellano leonesa mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, no afecta a la redacción de los preceptos relativos a la función de control parlamentario, manteniendo la redacción original del texto estatutario en esta cuestión según se aprecia de la contraposición de los correspondientes preceptos estatutarios.

Artículo 24 ECL: “Atribuciones. Corresponde a las Cortes de Castilla y León: 2. Controlar e impulsar la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente”.

4. Conclusiones.

El análisis de las normas estatutarias relativas a la actividad de control ordinario arroja como primera conclusión que el ámbito propio de la regulación de las iniciativas de control ordinario de los Parlamentos autonómicos se halla en los correspondientes reglamentos parlamentarios. Se trata, en efecto, de una materia sólo indicada de manera genérica en los Estatutos de Autonomía cuya regulación se limita a definir la función de control parlamentario sobre la acción del Gobierno como una actividad esencial de los Parlamentos, como lo son también el ejercicio de las potestades legislativa y presupuestaria. Es por tanto, en el marco de las normas básicas de organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos, donde se concretan las diversas formas o mecanismos mediante los cuales los miembros del Parlamento desarrollan sus facultad de impulso, seguimiento y control de la acción de Gobierno, así como los procedimientos y requisitos previstos para realizar las diversas iniciativas parlamentarias en este sentido.

Esta afirmación puede mantenerse tras el análisis de las reformas estatutarias realizadas hasta el momento. Y es que según se aprecia de la contraposición entre los textos estatutarios originales y los reformados, sólo tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía y Aragón) han introducido cambios en la redacción inicial del correspondientes Estatuto de Autonomía si bien con un alcance limitado a dotar de rango estatutario la facultad de los parlamentarios para crear Comisiones de investigación. En este contexto, el caso catalán es el más avanzado al incorporar además entre los derechos y obligaciones de los miembros del gobierno respecto del parlamento, su obligación de comparecer y de prestar la información a los parlamentarios. El resto de Estatutos de Autonomía reformados (Comunidad Valenciana, Illes Balears y Castilla y León) han mantenido inalterada la redacción de los preceptos originales relativos a esta materia.

§ 10. EL PARLAMENTO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Adoración Galera Victoria

Sumario

- 1. Preceptos estatutarios relativos al procedimiento legislativo en los Estatutos de Autonomía.**
 - 1.1. Fases del procedimiento legislativo.
 - 1.2. Legislación delegada.
- 2. Desarrollo legislativo posterior y jurisprudencia constitucional.**
- 3. Preceptos estatutarios relativos al procedimiento legislativo en los Estatutos de Autonomía reformados.**
- 4. Conclusiones.**

1. Preceptos estatutarios relativos al procedimiento legislativo en los Estatutos de Autonomía.

Una de las funciones clásicas atribuidas a los órganos parlamentarios consiste en el ejercicio de la función legislativa encaminada a la elaboración y aprobación de las leyes. Inicialmente las normas estatutarias regularon de forma muy similar aspectos esenciales del procedimiento básico de producción legislativa. En términos generales dichos aspectos se refieren a dos momentos relevantes del procedimiento de elaboración y aprobación de una ley: la iniciativa legislativa y los requisitos de promulgación y publicación de las leyes autonómicas. Salvo una única referencia contenida en la LORAFNA a la fase central del procedimiento¹, las cuestiones relativas a la tramitación parlamentaria de la norma autonómica quedarían reservadas desde un principio a su regulación en los respectivos reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Junto a estos aspectos del procedimiento, resulta interesante destacar la regulación incorporada en algunos Estatutos de Autonomía relativa a la facultad del Parlamento de realizar delegaciones legislativas a favor del Consejo de Gobierno en los mismos términos previstos en la Constitución para los supuestos de delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno (artículos 82 a 85 CE). Sobre estos tres ámbitos de regulación estatutaria nos detendremos con el objetivo de entresacar las similitudes y diferencias en las opciones iniciales de los legisladores estatuyentes.

1.1. Fases del procedimiento legislativo.

a) Iniciativa legislativa.

La regulación original de los Estatutos de Autonomía relativa a la fase inicial del procedimiento legislativo resulta muy similar entre sí siguiendo el esquema constitucional previsto en el artículo 87 CE. En efecto, salvo la particular atribución de la iniciativa legislativa en algunas Comunidades Autónomas a los entes locales u otros órganos de carácter territorial de ámbito infra-autonómico (Cabildos, Consejos insulares y los Territorios Históricos), las normas estatutarias mantienen, con las variantes lógicas de adaptación a su territorio, como sujetos titulares de la iniciativa legislativa a los diputados autonómicos y el Consejo de Gobierno y reconocen la iniciativa legislativa popular. La redacción de los textos estatutarios al respecto es la siguiente:

Artículo 27.4 EPV²: “La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los establecidos por la Ley”. De este modo, la norma estatutaria atribuye la iniciativa legislativa

¹ Artículo 20 LORAFNA: “Uno. Las normas del Parlamento de Navarra se denominarán Leyes Forales y se aprobarán por mayoría simple. Dos. requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto de proyecto, las Leyes Forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara”.

² Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22-12-1979).

a los miembros del parlamento y del gobierno autonómico y por remisión al artículo 37 EPV, reconoce a los Territorios Históricos como sujetos titulares de esta iniciativa³.

Artículo 32.6 EC⁴: “La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, al Consejo Ejecutivo o Gobierno y, en los términos que una Ley de Cataluña establezca, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento de Cataluña se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Artículo 13.1 EG⁵: “La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, al Parlamento y a la Junta. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento de Galicia se regulará por éste mediante Ley de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Artículo 33 EA⁶: “1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno. 2. Una Ley del Parlamento Andaluz, en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos la iniciativa legislativa popular”.

Artículo 31.1 EAst.⁷: “La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa reconocida en el artículo 23 de este Estatuto corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno. Por Ley del Principado se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma”.

³ Artículo 37 EPV: “1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos. 2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración alguna de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. 3. En todo caso, tendrán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias: a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos. c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales. d) Régimen de los bienes provinciales y municipales tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. e) Régimen electoral municipal. f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que le sean transferidas. 4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale. 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio”.

⁴ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE 21-12-1979).

⁵ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE 28-04-1981).

⁶ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 11-01-1982).

⁷ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (BOE 11-01-1982).

Artículo 15.1 ECant.⁸: “En el marco del presente Estatuto la iniciativa legislativa corresponde a los Diputados y Diputadas y al Gobierno. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento de Cantabria, se regulará por éste mediante Ley, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta”.

Artículo 20 ER⁹: “La iniciativa legislativa, en el ámbito reconocido en el presente capítulo a la Comunidad Autónoma, corresponde a los Diputados, al Gobierno y al pueblo riojano en los términos que establezca una Ley del Parlamento de La Rioja”.

Artículo 30.1 EM¹⁰: “La iniciativa para el ejercicio de las potestades reconocidas en el artículo 23 corresponde a los miembros de la Asamblea y al Consejo de Gobierno. Por Ley de la Asamblea se regulará la iniciativa de los municipios y de las comarcas a través de sus órganos colegiados representativos, así como la iniciativa popular, de acuerdo con lo que disponga la legislación del Estado”.

Artículo 14.5 EV¹¹: “La iniciativa legislativa corresponde a los Grupos Parlamentarios, al Gobierno valenciano y al Cuerpo electoral. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por las Cortes Valencianas se regulará por éstas mediante Ley, en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Artículo 15.3 EAr.¹²: “La iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en los términos que establezca una Ley de Cortes. Por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular”.

Artículo 12.1 ECM¹³: “La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados a través de sus Grupos Parlamentarios y al Congreso de Gobierno. Por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

⁸ Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11-01-82).

⁹ Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19-06-1982).

¹⁰ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE 19-06-1982).

¹¹ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 10-07-1982).

¹² Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 16-08-1982).

¹³ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16-08-1982).

Artículo 12.5 ECan.¹⁴: “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Canario y a los Diputados autonómicos o a un Cabildo Insular. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Canario se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Artículo 19 LORAFNA¹⁵: “Uno. La iniciativa legislativa corresponde: a) A la Diputación Foral mediante la presentación de proyectos de Ley al Parlamento. b) A los parlamentarios forales en la forma que determine el Reglamento de la Cámara. c) A los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva Merindad y un cincuenta por ciento de la población de derecho de la misma. El ejercicio de esta iniciativa se regulará por Ley Foral. Dos. Una Ley Foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica. Tres. En las materias que deban ser objeto de las Leyes Forales a las que se refiere el artículo veinte, dos, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los parlamentarios”.

Artículo 23 EE¹⁶: “1. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros de la Asamblea y a la Junta de Extremadura en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea y el presente Estatuto. 2. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por la Asamblea serán avaladas por un número de firmas acreditadas no inferior al 5 por 100 del censo electoral, y se ejercerá en los términos que determine una Ley de la Asamblea de Extremadura, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Artículo 26 EB¹⁷: “1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa corresponde a los Diputados y al Gobierno de las islas. 2. Los Consejos Insulares podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa. 3. La iniciativa popular se ejercerá en la forma y condiciones que establezca la Ley”.

Artículo 15.2 EM¹⁸: “La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea.

¹⁴ Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 16-08-1982).

¹⁵ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 16-08-1982).

¹⁶ Artículo redactado conforme a la LO 12/1999, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 26-02-1983).

¹⁷ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears (BOE 01-03-1983).

¹⁸ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por Ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos para las materias en las que la Comunidad asume competencia exclusiva”.

Artículo 16. ECL¹⁹: “1. La iniciativa legislativa en la Comunidad corresponde a la Junta y a los Procuradores en los términos que para éstos establezca el Reglamento de las Cortes. 2. Por Ley de las Cortes de Castilla y León se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley Orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución”.

b) Promulgación y publicación de las leyes.

El procedimiento legislativo concluye con la realización de dos exigencias formales para la perfección de la Ley Autonómica: su promulgación y publicación. Se trata de actuaciones exigidas por el ordenamiento constitucional (artículo 91 CE) que sin afectar al contenido de la norma determinan la eficacia y la entrada en vigor de la Ley. Como en la fase inicial del procedimiento, las normas estatutarias relativas a esta última fase del procedimiento legislativo incorporan esos requisitos formales, introduciendo una variante respecto al titular del acto dirigido a la promulgación y el acto de integración de la norma en el ordenamiento jurídico. En efecto, frente a la intervención del Rey para la sanción y promulgación de las leyes estatales (art. 62.a) CE), todos los Estatutos de Autonomía atribuyen dicha función a la Presidencia de la Comunidad Autónoma que lo hace “en nombre del Rey”, según la fórmula contenida en todos los EEAA, salvo el vasco donde se advierte un silencio al respecto. Esta atribución resulta coherente con la naturaleza institucional de la figura de la Presidencia autonómica y su función de representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma, función que ejerce cuando promulga las leyes autonómicas y ordena su publicación en el respectivo boletín oficial. La exigencia constitucional de publicación de las leyes se cumple en los ordenamientos autonómicos mediante la inserción de la norma en los Boletines Oficiales del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma, si bien para la entrada en vigor rige la fecha de publicación en éste último. La regulación sobre esta cuestión en los Estatutos de Autonomía ha sido muy similar, a veces incluso recogida con términos idénticos.

Artículo 27.5 EPV: “Las Leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco, el cual ordenará la publicación de las mismas en el «Boletín Oficial del País Vasco» en el plazo de quince días de su aprobación y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco»”.

Artículo 33.2 EC: “Las Leyes de Cataluña serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Generalitat, el cual ordenará la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat en el plazo de quince días desde su aprobación y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su

¹⁹ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 4/1999, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (BOE 02-03-1983).

entrada en vigor registrá la fecha de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat. La versión oficial castellana será la de la Generalitat”.

Artículo 13.2 EG: “Las Leyes de Galicia serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta y publicadas en el Diario Oficial de Galicia y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su entrada en vigor registrá la fecha de su publicación en el Diario Oficial de Galicia”.

Artículo 31.2 EA: “Las Leyes de Andalucía serán promulgadas en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordenará la publicación de las mismas en el «Boletín Oficial de Andalucía» en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia registrá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Andalucía”.

Artículo 31.2 EAst.²⁰: “Las Leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias», en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el «Boletín Oficial del Estado». Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

Artículo 15.2 ECant.²¹: “Las Leyes de Cantabria serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma y publicadas en el «Boletín Oficial de Cantabria» y en el «Boletín Oficial del Estado». Entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de Cantabria», salvo que la propia Ley establezca otro plazo”.

Artículo 21 ER²²: “Uno. Las Leyes serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que ordenará su publicación en un plazo máximo de quince días desde su aprobación en el Boletín Oficial de La Rioja, así como en el Boletín Oficial del Estado. Dos. Las Leyes y Reglamentos a que se refiere el párrafo anterior entrarán en vigor a los veinte días siguientes a su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, salvo que la propia norma establezca otro plazo”.

Artículo 30.2 EM: “Las Leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en el plazo de 15 días desde su aprobación en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que dispondrá su inmediata publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia». Para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» se estará a lo que dispongan las Leyes generales. A efectos de su vigencia registrá la fecha de la publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

²⁰ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (BOE 11-01-1982).

²¹ Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11-01-1982).

²² Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19-06-1982).

Artículo 14.6 EV: “Las Leyes de la Generalidad Valenciana serán promulgadas, en nombre del Rey, por su Presidente y publicadas en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana», en el plazo de 15 días, desde su aprobación, y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia regirá la fecha de su publicación en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana»”.

Artículo 20.1 EAr.: “Las Leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación General aragonesa, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado», en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón»”.

Artículo 12.2 ECM: “Las Leyes regionales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Consejo de Gobierno y publicadas en el Diario Oficial de la región y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la región”.

Artículo 12.8 ECan.²³: “Las Leyes de Canarias serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente del Gobierno Canario, y publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad”.

Artículo 22 LORAFNA: “Las Leyes Forales serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Diputación Foral quien dispondrá su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra» en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra»”.

Artículo 49 EE²⁴: “1. Las Leyes de la Asamblea de Extremadura serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente, en el plazo de quince días, que dispondrá su publicación en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma. Las Leyes de la Asamblea serán publicadas igualmente en el «Boletín Oficial del Estado». 2. Las Leyes de la Asamblea de Extremadura entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Diario Oficial», salvo que en ellas se disponga otra cosa”.

Artículo 50 EE²⁵: “Las normas, disposiciones y actos que lo requieran, emanados de los órganos de la Comunidad Autónoma, serán publicados en el «Diario Oficial». Esta publicación será suficiente a todos los efectos para la validez de los actos y la entrada en vigor de tales disposiciones y normas. En relación con la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» se estará a lo que disponga la correspondiente norma estatal”.

²³ Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

²⁴ Artículo modificado por la Ley Orgánica 12/1999, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 26-02-1983).

²⁵ Artículo modificado por la Ley Orgánica 12/1999, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 26-02-1983).

Artículo 27.2 EB²⁶: “Las Leyes del Parlamento serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el cual ordenará su publicación en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears», en el plazo de los quince días siguientes a su aprobación, así como también en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears». La versión oficial castellana será la que transmita la Presidencia de la Comunidad Autónoma”.

Artículo 40.1 EM: “Las Leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial Del Estado», entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa”.

Artículo 16.4 ECL²⁷: “4. Las Leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos”.

1.2. Legislación delegada.

En algunos supuestos los primeros Estatutos de Autonomía previeron la incorporación de normas con rango y valor de ley en los respectivos ordenamientos autonómicos fruto del ejercicio de la facultad del Parlamento autonómico de delegar su potestad legislativa en el Gobierno. Se trata de una cuestión extendida actualmente a todas las Comunidades Autónomas pero que inicialmente solo fue contemplada por algunas normas estatutarias. En efecto, sólo las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Aragón, Castilla la Mancha y Navarra previeron desde el principio la posibilidad de Decretos legislativos en sus respectivos ordenamientos, mientras que el resto los incluyeron con ocasión de las reformas estatutarias iniciadas en 1994, en el caso de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE²⁸, o incluso como se analiza en el último epígrafe de este trabajo, hubieron de esperar a la última fase de

²⁶ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

²⁷ Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 4/1999, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (BOE 02-03-1983).

²⁸ Vid. al respecto los artículos 27.1 EB, redactado conforme a la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el artículo 24 bis EAsí., adicionado al texto estatutario de 1981 por la Ley Orgánica 1/1999, de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el artículo 9 ECant., conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria, artículo 19.3 ER en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; artículo 19 EE redactado conforme a la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura; artículo 16.3 ECL redactado conforme a la Ley Orgánica 4/1999, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

reformas de los Estatutos de Autonomía iniciadas en 2005. En todo caso, la regulación de esta cuestión en los textos originales se limitaría a reflejar la facultad de elaborar y aprobar decretos legislativos por el gobierno autonómico mediante una remisión genérica al régimen constitucional previsto para este tipo de normas legales (artículos 82 a 84 CE). Sólo en el caso navarro se aprecia una regulación estatutaria más completa y precisa al determinar la propia norma los extremos de la delegación legislativa. Las normas estatutarias al respecto son las siguientes:

Artículo 33.1 EC: “El Parlamento de Cataluña ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes. Esta potestad sólo será delegable en el Consejo ejecutivo o Gobierno en términos idénticos a aquellos que para el supuesto de delegación de las Cortes Generales al Gobierno establezcan los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución”.

Artículo 10.1 EG: “Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes: Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma. El Parlamento sólo podrá delegar esta potestad legislativa en la Junta en los términos que establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución para el supuesto de la delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno, todo ello en el marco del presente Estatuto”.

Artículo 15.2 EAr.: “La potestad legislativa de las Cortes de Aragón será únicamente delegable en la Diputación General, en los términos previstos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución”.

Artículo 9.2 ECM: “Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha: a) Ejercer la potestad legislativa de la región; las Cortes de Castilla-La Mancha sólo podrán delegar esta potestad en el Consejo de Gobierno, en los términos que establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, para el supuesto de la delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y en el marco de lo establecido en el presente Estatuto”.

Artículo 21 LORAFNA: “Uno. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa no procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las Leyes Forales. Dos. Las leyes de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La Ley Foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición. Tres. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio”.

2. Desarrollo legislativo posterior y jurisprudencia constitucional.

El desarrollo normativo de los preceptos estatutarios en esta materia se centra en la concreción de aspectos específicos correspondientes a la fase de iniciativa y de tramitación parlamentaria mediante la regulación legal de la iniciativa legislativa popular y la atribuida estatutariamente a entes locales y supramunicipales y la aprobación de los correspondientes reglamentos parla-

mentarios. De este modo, las Comunidades Autónomas han legislado sobre la posibilidad de que los ciudadanos y entes locales puedan iniciar el procedimiento. Así, en Andalucía encontramos la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, modificada por la Ley 8/2006, en Aragón la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, en Asturias la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa de los ayuntamientos y de la iniciativa legislativa popular, en Canarias la Ley 10/1986, de 19 de diciembre, en Cantabria la Ley 6/1985, de 5 de julio, en Castilla la Mancha la Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, en Castilla y León la Ley 4/2001, reguladora del derechos de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, en Cataluña la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, en Extremadura la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, en Galicia la Ley 1/1988, de 19 de enero, en las Islas Baleares la Ley 4/1991, de 13 de marzo, En La Rioja la Ley 3/1985, de 20 de mayo, en Madrid la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en Navarra las Leyes Forales 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa popular y 4/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra, en el País Vasco la Ley 8/1986, de 26 de junio y en la Comunidad Valenciana la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.

Como se ha indicado las normas reguladoras de la fase central del procedimiento ordinario, esto es, las relativas a las fases de deliberación y aprobación parlamentaria y los procedimientos especiales se rigen por lo dispuesto en los correspondientes reglamentos parlamentarios. Desde la aprobación de los textos iniciales de estas normas esenciales de organización y funcionamiento interno de las cámaras autonómicas se han producido modificaciones importantes. En este contexto en Andalucía encontramos la regulación del procedimiento legislativo en el Título V del Reglamento del Parlamento conforme a las últimas modificaciones del mismo aprobado por el Pleno el 28 de septiembre de 2005 que incorpora las reformas publicadas en BOPA de 27 de noviembre de 2007, 2 de mayo de 2008 y 22 de octubre de 2009. En Aragón el texto en vigor aprobado por el Pleno de las Cortes en su sesión celebrada el 26 de junio de 1997 regula el procedimiento legislativo en el Título VI. Como también el Título VI del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de reforma del texto de 1985 regula el procedimiento legislativo (texto publicado en el BOPA de 18 de julio de 1997, texto modificado al que se incorporan posteriores modificaciones introducidas por el Pleno de la Cámara de 26 de julio de 1999, 9 de noviembre de 2007 y 4 de junio de 2008). En Cantabria el texto del Reglamento del Parlamento recoge los extremos del procedimiento legislativo en el Título VI, texto aprobado por el Pleno de la Cámara el 26 de marzo de 2007 con el objeto de adecuarlo al Estatuto de Autonomía tras la reforma efectuada en 1999. Conforme a la última reforma del Reglamento de Parlamento de Canarias, acordada por el Pleno en su sesión de 8 de julio de 2009 y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento el 30 de julio, el procedimiento legislativo aparece regulado en el Título V. El reglamento de las Cortes de Castilla y León aprobado el 24 de febrero de 1990 y posteriormente modificado el 14 de febrero de 1997 y 11 de mayo de 2005 incorpora en el Título V la regulación sobre esta materia. Por su parte, las cuestiones relativas al procedimiento legislativo son recogidas en el Título VI del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha aprobado en sesión plenaria el 16 de octubre de 1997, al que se añaden las modificaciones parciales de 23 de julio de 1999 y 10 de octubre de 2002. La última modificación del Reglamento del Parlamento de Cataluña al texto de 15 de octubre de 1987, fue aprobada en la sesión plenaria celebrada el

22 de diciembre de 2005, en cuyo Capítulo II del Título IV relativo al funcionamiento de las Cámaras se regulan los extremos referentes al procedimiento legislativo. Las Cortes valencianas se rigen por el texto original de 9 de enero de 1988, modificado por acuerdo del Pleno de 30 de junio de 1994, cuyo Título V se refiere al procedimiento legislativo. Asimismo véase el Título VI del Reglamento de la Asamblea de Extremadura conforme a la última modificación aprobada en sesión plenaria de 19 de junio de 2008 del texto de 6 y 7 de septiembre de 1983. Igualmente el Título VI del Reglamento del Parlamento de Galicia de 1 de septiembre de 1983, modificado por los acuerdos del Pleno de 23 de julio de 1993 y de 4 de octubre de 1994. El Parlamento balear se rige por el Reglamento aprobado el 23 de junio de 1986, posteriormente modificado por Acuerdo del Parlamento publicado el 13 de abril de 1991, cuyo Título VI regula las cuestiones relativas al procedimiento legislativo. Como el Título VII del Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997. El Título V del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia aprobado por el Pleno en sesión de 14 de abril de 1988, posteriormente reformado en sesiones plenarias de 15 de julio de 1994, 27 de junio de 1996, 15 de abril y 3 de noviembre de 1999 y 13 de junio de 2002. El Título VI del Reglamento del Parlamento de Navarra recogido en el Texto Refundido del Reglamento aprobado por Acuerdo de la Mesa de 8 de octubre de 2007 y publicado en el BOPN de 16 de octubre de 2007. El Reglamento del Parlamento Vasco aprobado el 11 de enero de 1983 (con modificaciones publicadas en los BOPV y de 16 de octubre de 2009), regula en el Título III los extremos relativos al procedimiento legislativo. Por último, véase el Título VI del Reglamento del Parlamento riojano publicado en el BOPR de 18 de abril de 2001.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia destacaremos dos ámbitos distintos. Por un lado, la jurisprudencia relativa a la exigencia de publicación de las leyes y su concreción en el ámbito autonómico. Sobre esta cuestión el Tribunal resolvería los posibles inconvenientes o dudas que, sobre la existencia y entrada en vigor de las leyes autonómicas pudieran acarrear la doble publicación de las leyes autonómicas en el BOE y en el correspondiente Boletín Oficial autonómico. Al respecto la doctrina constitucional aclara que “en el ámbito de cada Comunidad su diario oficial asume una posición que marca el punto de partida de todos los efectos jurídicos de las norma general con rango de ley (...) mientras la segunda publicación en el BOE tiene unos efectos simplemente instrumentales o para reforzar la publicidad material” (ATC 579/1989). Luego, la publicación de las leyes y, con ella, su inserción en el ordenamiento jurídico de una Comunidad Autónoma “sólo puede apreciarse si han sido incluidas en el Boletín Oficial de la misma” (STC 179/1989).

Otro ámbito de interés se centra en la jurisprudencia constitucional esclarecedora de los actos o actuaciones que pueden originar vicios en el procedimiento de producción legislativa. Sobre esta cuestión de especial relevancia, afirmaríamos refiriéndonos a los reglamentos parlamentarios que “la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la Ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” (SSTC 99/1987/1a), 97/2002/2 y 103/2008/5). Igualmente la doctrina constitucional manifiesta que no existe límite alguno en la facultad de los miembros de las Cámaras para presentar enmiendas de forma que no hay delimitación material entre enmienda y proposición de ley (STC 99/1987). Del mismo modo, estimará que “las potestades de calificación y admisión de que dispone con carácter general

la Mesa deben ser puestas en conexión con el procedimiento parlamentario del que forman parte” y, en todo caso, “que las potestades de calificación de la Mesa deben ser interpretadas restrictivamente, sin usurpar funciones de deliberación y discusión, que (...) sólo corresponden al Pleno” (STC205/1990/6). Y es que, como advierte el Tribunal las proposiciones de ley de origen parlamentario ostentan una doble naturaleza: por un lado son una forma de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa y por otro actúan “como cauce instrumental al servicio de la función representativa” (STC 124/1995/3). De esa doble naturaleza se deriva, a juicio del Tribunal, la exigencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión de las proposiciones de ley “al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos” pues, “de lo contrario, no solo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (STC 124/1995/3). La razón subyacente en estas manifestaciones se halla en la relevancia constitucional de los derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria que ejercen los representantes de los ciudadanos, “siendo vulnerado el artículo 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes” (SSTC 36/1990 y 220/1991). Por ello se impone a los órganos parlamentarios “una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el «estatus» constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 176/1998, fundamento jurídico 3.º, y, ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 C.E.)” (STC 38/1999/3).

3. Preceptos estatutarios relativos al procedimiento legislativo en los Estatutos de Autonomía reformados.

La nueva redacción de los seis Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reforma en esta (hasta ahora) última fase del proceso autonómico incorpora pocas novedades en la regulación estatutaria de la fase inicial y conclusiva del procedimiento legislativo, si bien se añaden importantes novedades desde la perspectiva de las fuentes del derecho. En efecto, salvo en el caso valenciano, en todos los casos analizados se advierte la incorporación de los Decretos Leyes en los respectivos ordenamientos autonómicos, una más completa y precisa regulación de los decretos legislativos autonómicos y, en algunos casos, la inclusión de un tipo específico de leyes cualificadas por su ámbito material y la mayoría exigida para su aprobación, modificación y extinción.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, respecto de los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo establece en el artículo 26 que “1. La iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell,

en la forma que determine el presente Estatuto y el Reglamento de Les Corts. 2. La iniciativa legislativa de Les Corts se ejercerá por los Grupos Parlamentarios y por los Diputados y Diputadas en la forma que determine el Reglamento de Les Corts. También podrá ser ejercida a través de la iniciativa popular en la forma que se regule por Ley en los términos previstos en el Reglamento de Les Corts”.

Respecto a la fase de integración de la norma en el ordenamiento jurídico el apartado 5 del artículo 25 dispone que “Las Leyes de la Generalitat serán promulgadas, en nombre del Rey, por su President y publicadas, en las dos lenguas oficiales en el «Diario Oficial de la Generalitat» en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el «Boletín Oficial del Estado». Para su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat”.

La nueva redacción estatutaria catalana prevista en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, resulta más ambiciosa al incluir en el artículo 62 no sólo la regulación relativa a los titulares de la iniciativa legislativa (apartado primero), sino la incorporación de las Leyes de Desarrollo Básico del Estatuto (apartado segundo) y la posibilidad de aprobación de Leyes de Comisión (apartado tercero). La redacción del citado precepto es la siguiente:

“1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno. También corresponde, en los términos establecidos por las Leyes de Cataluña, a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular, y a los órganos representativos de los entes supramunicipales de carácter territorial que establece el presente Estatuto. 2. Son Leyes de Desarrollo Básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1. La aprobación, la modificación y la derogación de dichas Leyes requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra. 3. El Pleno del Parlamento puede delegar la tramitación y la aprobación de iniciativas legislativas a las Comisiones legislativas permanentes. En cualquier momento puede revocar esta delegación. No pueden ser objeto de delegación a las Comisiones la reforma del Estatuto, las Leyes de Desarrollo Básico, el presupuesto de la Generalitat y las Leyes de Delegación Legislativa al Gobierno”.

Así pues, respecto a los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña mantiene en términos generales la redacción original, si bien añade los grupos parlamentarios como titulares de de la iniciativa legislativa. Junto a esto, la nueva redacción del Estatuto incorpora dos importantes novedades desde la perspectiva de las fuentes del derecho. En primer lugar, la inclusión en el ordenamiento jurídico catalán de las Leyes de Desarrollo Básico del Estatuto, leyes de naturaleza similar a las Leyes Orgánicas del Estado por cuanto se encuentran vinculadas a ámbitos materiales concretos de regulación (entes locales, lengua propia, derechos estatutarios, régimen electoral, Estatuto personal del Presidente o Presidenta de la Generalitat, organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno, composición y funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias, Estatuto personal del Síndic de Greuges, Estatuto personal, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y el funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas y régimen jurídico especial de

Arán) y se exige una mayoría reforzada (mayoría absoluta) para su aprobación, modificación y derogación. En segundo lugar, el Estatuto prevé la facultad de delegación del Parlamento en las Comisiones legislativas permanentes en unos términos similares a los previstos en el artículo 75 CE apartados 2 y 3 respecto de la facultad de delegación de las Cámaras en la Comisiones legislativas permanentes. Se aprecian diferencias entre ambas regulaciones que responden a la lógica adaptación de las limitaciones impuestas a esa potestad a los tipos normativos propios de cada ordenamiento jurídico.

Respecto a la promulgación y publicación de las leyes, el artículo 65 del EC mantiene prácticamente inalterada la redacción original de 1979, salvo la adecuada utilización de un lenguaje no sexista. Al respecto el precepto dispone que “Las Leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, quien ordena su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» dentro del plazo de quince días desde su aprobación y en el «Boletín Oficial del Estado». Al efecto de su entrada en vigor, rige la fecha de publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La versión oficial en castellano es la traducción elaborada por la Generalitat”.

Por último, debe resaltarse la inclusión de dos preceptos relativos a los procedimientos previstos para los supuestos de delegación de la potestad legislativa en el Gobierno (artículo 63 EC) y la legislación de urgencia (artículo 64 EC). En el primer caso estamos ante un supuesto de reforma de la regulación inicial prevista ya en la primera redacción estatutaria, si bien con importantes modificaciones respecto a la concreción de los tipos, alcance, límites y control de la legislación delegada. Y es que, frente a la parca regulación inicial, donde el estatuyente se limitará a prever la facultad del Parlamento de delegar en el Gobierno la potestad legislativa, remitiendo todos los aspectos para su ejercicio a la regulación constitucional sobre el Decreto legislativo (arts. 82, 83 y 84 CE), la nueva redacción estatutaria precisa todos los extremos de esta facultad del Parlamento, en unos términos muy similares a la regulación constitucional, si bien adecuándolos a su propio ordenamiento²⁹. En el segundo supuesto estamos ante la incorporación de un nuevo tipo normativo en el ordenamiento autonómico: los Decretos Leyes. Para su regulación, la norma estatutaria se limita a recoger con términos casi idénticos la previsión

²⁹ Artículo 63. “Delegación en el Gobierno de la potestad legislativa. 1. El Parlamento puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley. Las disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada tienen el nombre de Decretos Legislativos. No pueden ser objeto de delegación legislativa la reforma del Estatuto, las Leyes de Desarrollo Básico, salvo que se delegue el establecimiento de un Texto Refundido, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat. 2. La delegación legislativa sólo puede otorgarse al Gobierno. La delegación debe ser expresa, mediante ley, para una materia concreta y con la determinación de un plazo para hacer uso de la misma. La delegación se agota cuando el Gobierno publica el decreto legislativo correspondiente o cuando el Gobierno se halla en funciones. 3. Cuando se trate de autorizar al Gobierno para formular un nuevo texto articulado, las Leyes de Delegación deben fijar las bases a las que debe ajustarse el Gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa. Cuando se trate de autorizar al Gobierno para refundir Textos Legales, las Leyes deben determinar el alcance y los criterios de la refundición. 4. El control de la legislación delegada es regulado por el Reglamento del Parlamento. Las Leyes de Delegación también pueden establecer un régimen de control especial para los Decretos Legislativos”.

constitucional para la legislación de urgencia (art. 86 CE), si bien añade algunas variantes ajustadas a la configuración del propio ordenamiento autonómico³⁰.

En cuanto a la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears operada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, cabe destacar en primer lugar que deja inalterada la redacción original respecto a las fases de indicativa legislativa y de integración de la norma en el ordenamiento jurídico.

Artículo 47 EB: “1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa corresponde a los Diputados y al Gobierno de las Islas. 2. Los Consejos Insulares podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley, delegando ante dicha cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa. 3. La iniciativa popular se ejercerá en la forma y las condiciones que establezca la Ley”.

Artículo 48.2 EB: “Las Leyes del Parlamento serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma, quien ordenará su publicación en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears», en el plazo de los quince días siguientes a su aprobación, así como también en el «Boletín Oficial del Estado». Al efecto de la entrada en vigor de las mismas, regirá la fecha de publicación en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears». La versión oficial castellana será la que la Presidencia de la Comunidad Autónoma enviará”.

Por otra parte, la reforma afecta la previsión ya contenida en el Estatuto sobre la legislación delegada en el Gobierno e incorpora como nuevo tipo legal en el ordenamiento autonómico: los Decretos Leyes. Así, frente a la redacción prevista en el texto estatutario tras su modificación por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero³¹, el artículo 48 establece que “1. El Parlamento, mediante la elaboración de leyes, ejerce la potestad legislativa. El Parlamento podrá delegar en el Gobierno de la Comunidad Autónoma la potestad de dictar normas con rango de ley, en los mismos términos y supuestos de delegación previstos en la Constitución. No podrán ser objeto de delegación la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial”. La regulación sobre los Decretos Leyes se contiene en el artículo 49 EB en unos

³⁰ Artículo 64. Decretos-Leyes. “1. En caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-Ley. No pueden ser objeto de Decreto-Ley la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat. 2. Los Decretos-Leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad. 3. El Parlamento puede tramitar los Decretos-Leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido por el apartado 2”.

³¹ Artículo 27.1 EB. “El Parlamento, mediante la elaboración de leyes, ejerce la potestad legislativa. El Parlamento podrá delegar en el Gobierno de la Comunidad Autónoma la potestad de dictar normas con categoría de Ley, en los mismos términos y supuestos de delegación previstos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución. No podrán ser objeto de delegación la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial o que ésta mayoría se consiga por el voto favorable computado de forma separada de los parlamentarios que representen, al menos, dos islas diferentes. Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears”.

términos similares a la regulación constitucional prevista en el artículo 86 CE sobre este tipo legal. Conforme a este precepto estatutario:

“1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de Decretos-Leyes que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. 2. Los Decretos-Leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-Leyes como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia”.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, ha sido en este ámbito ciertamente muy ambiciosa. Prueba de ello es no sólo el importante número de preceptos contenidos en el Capítulo II del Título IV de la norma estatutaria rubricado “Elaboración de las normas”, sino el alcance de la reforma realizada en cuanto al procedimiento legislativo y la ampliación del ordenamiento jurídico con otros tipos legales.

En efecto, en cuanto a las fases del procedimiento de elaboración de las normas, el texto del Estatuto regula con unos términos similares al texto original las fases de iniciativa legislativa, si bien debe ser destacado como novedad que la reforma remite a una futura regulación de las modalidades de referéndum para asuntos de especial trascendencia para la Comunidad Autónoma. Al respecto, el artículo 111 EA establece que:

“1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno. 2. Una Ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular. 3. La Ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 78”.

Respecto a la fase conclusiva del procedimiento legislativo, el texto de la reforma en el artículo 116 la regula en unos términos idénticos a la primera redacción del Estatuto. Al respecto este precepto dispone que:

“Las Leyes de Andalucía serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordenará la publicación de las mismas en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía»”.

No obstante, la novedad más interesante en este ámbito afecta a la fase central del procedimiento legislativo donde, a partir de la reforma realizada por el estatuyente andaluz, se inserta una evaluación de impacto de género (art. 114 EA) y se prevé la participación de los ciudadanos

en los términos que establezca el reglamento del Parlamento (art. 113 EA). Según la redacción de estos preceptos:

Artículo 113. “Participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”.

Artículo 114. “Impacto de género. En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas”.

Igualmente, como se advierte en otros textos estatutarios reformados, la revisión del Estatuto de Autonomía andaluz conlleva la incorporación de leyes vinculadas a ámbitos materiales concretos para las que se exige mayoría absoluta y, en su caso, mayorías cualificadas para su aprobación. En este ámbito, el artículo 108 EA relativo a la potestad legislativa del Parlamento establece que “Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada”.

Junto a esta extensión del ordenamiento mediante esas leyes cualificadas tanto por su contenido como por la mayoría exigidas para su aprobación, la nueva redacción del Estatuto de Andalucía ha previsto nuevos tipos legales: decretos legislativos y Decretos Leyes autonómicos. Estas normas se integran en el ordenamiento jurídico mediante previsiones relativas a la facultad del Parlamento de delegar la potestad legislativa en el Gobierno para la aprobación de normas con rango y valor de Ley que recibirán el nombre de Decretos legislativos (art. 109 EA) y a la aprobación por parte del Gobierno de Decretos legislativos (art. 110 EA). La regulación estatutaria al respecto resulta muy similar a las existentes en los textos estatutarios antes comentados y, como igualmente ha sido destacado, a la regulación constitucional sobre este tipo de normas legales. Como puede advertirse de la redacción de los preceptos estatutarios relativos a esta materia, en ambos supuestos la norma estatutaria prevé no sólo la potestad de delegación del Parlamento en el Gobierno para la elaboración de decretos legislativos y del Gobierno para dictar legislación de urgencia, sino que añaden las condiciones, límites y control para el ejercicio de esas potestades.

Artículo 109. “Decretos legislativos. 1. El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley de conformidad con lo previsto en este artículo. 2. Están excluidas de la delegación legislativa las siguientes materias: a) Las Leyes de reforma del Estatuto de Autonomía. b) Las Leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma. c) Las Leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento. d) Las Leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto. e) Otras Leyes en que así se disponga en este Estatuto. 3. La delegación legislativa para la formación de textos articulados se otorgará mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control. La delegación legislativa se agota por el uso que de ella

haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. La ley de base no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo. 4. La delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales. 5. Cuando una proposición de Ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto podrá presentarse una proposición de Ley para la derogación total o parcial de la Ley de delegación”.

Artículo 110. “Decretos-Leyes. 1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de Decretos-Leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por Decreto-Ley los presupuestos de Andalucía. 2. Los Decretos-Leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-Leyes como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia”.

El Estatuto de Autonomía de Aragón en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía mantiene prácticamente inalterada la redacción inicial relativa al iniciativa legislativa y a las exigencias de promulgación y publicación de las normas legales autonómicas. Esto se desprende de la lectura del artículo 42.2 EAr. donde sólo se advierte la sustitución del término Diputación General por el Gobierno de Aragón. Conforme a este precepto “2. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, en los términos que establezcan la Ley y el Reglamento de las Cortes. Por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular”. Igualmente el artículo 45 EA mantiene la redacción prevista en el texto inicial con la única variante que ahora se suprime la referencia a la Diputación General “Las Leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado», en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón»”.

Respecto a la inclusión de otros tipos o categorías legales en el sistema normativo aragonés, cabe advertir que la facultad de delegación de la potestad legislativa del Parlamento en el Gobierno ya se contenía en el anterior texto estatutario, si bien la redacción del artículo 43 EAr. resulta mucho más completa y precisa que la anterior, conteniendo los extremos relativos a los tipos, alcance, límites y control de la legislación delegada:

Artículo 43. “Delegación legislativa. 1. Las Cortes de Aragón pueden delegar en el Gobierno de Aragón la potestad de dictar normas con rango de ley. No cabrá la delegación para la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, la regulación esencial de los derechos reconocidos por el Estatuto, el desarrollo básico de sus Instituciones o el régimen electoral. 2. Las disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada se denominan Decretos

Legislativos. 3. La delegación debe ser expresa, mediante Ley, para una materia concreta y con la determinación de un plazo cierto para ejercerla. La delegación se agota por transcurso del plazo o por aprobación del decreto legislativo correspondiente. No puede hacerse uso de la delegación cuando el Gobierno se encuentra en funciones por disolución de las Cortes. 4. Cuando se trate de autorizar al Gobierno de Aragón para formular un nuevo Texto Articulado, las Leyes de delegación fijarán con precisión las bases y criterios a las que debe ajustarse el Gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa. Cuando se trate de autorizar al Gobierno para refundir textos legales, la Ley habilitante determinará el alcance y los criterios de la refundición. 5. El control parlamentario de la legislación delegada se regulará por el Reglamento de las Cortes de Aragón y, en su caso, por la misma Ley de delegación”.

En todo caso, la novedad más relevante afecta de nuevo a la inclusión de preceptos estatutarios a la legislación de urgencia. Al respecto el artículo 44 EAr. los regula en unos términos muy similares a los advertidos en otros Estatutos reformados y, en esa medida, a la regulación constitucional prevista en el artículo 86 CE. El citado precepto estatutario dispone:

“1. En caso de necesidad urgente y extraordinaria, el Gobierno de Aragón puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-Ley. No pueden ser objeto de Decreto-Ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el Título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma. 2. Los Decretos-Leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes al de su publicación no fuesen convalidados expresamente por las Cortes de Aragón después de un debate y una votación de totalidad. 3. Sin perjuicio de su convalidación, las Cortes de Aragón pueden tramitar los Decretos-Leyes como proyectos de Ley adoptando el acuerdo correspondiente dentro del plazo establecido por el apartado anterior”.

Por último, respecto a la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León realizada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, conviene destacar desde un principio que la regulación sobre las fases analizadas del procedimiento legislativo y las novedades en materia de fuentes del derecho autonómico se contienen en un único precepto. En efecto, el artículo 25 rubricado “Potestad legislativa” se refiere a las fases de iniciativa del procedimiento legislativa (apartados 1 y 2) y a la promulgación y publicación de las leyes (apartado 5) con idéntica redacción a la acordada para la reforma estatutaria aprobada en 1999³²:

“1. La iniciativa legislativa en la Comunidad corresponde a la Junta y a los Procuradores en los términos que para éstos establezca el Reglamento de las Cortes. 2. Por Ley de las Cortes de Castilla y León se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley Orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución. 5. Las Leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín

³² Ley Orgánica 4/1999, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (BOE 02-03-1983).

Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos”.

Como novedad más destacada la reforma incorpora los Decretos Leyes al ordenamiento jurídico castellano leonés en unos términos muy similares a los utilizados por el resto de reformas estatutarias siguiendo el modelo constitucional (apartado 4). En cambio, la redacción relativa a las clases, requisitos, límites y control de los decretos legislativo ha sido de nuevo recibida de la reforma estatutaria realizada en 1999 (apartado 3). Conforme al nuevo texto estatutario:

“3. Las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas competa. La delegación deberá otorgarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio y se efectuará mediante Ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. No podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 y 10 del artículo anterior, las ratificaciones previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo, el régimen electoral de la Comunidad, las leyes que fijen la sede o sedes de las instituciones básicas y aquellas otras leyes para las que el presente Estatuto exija mayorías cualificadas para su aprobación. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control parlamentario. 4. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-Ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una Ley de Cortes. En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación los Decretos-Leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán acordar en el plazo más arriba señalado tramitar los Decretos-Leyes como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia”.

4. Conclusiones.

Pocas novedades parecen encontrarse del análisis de las principales reformas de los textos estatutarios referentes al procedimiento legislativo y de su contraposición con las normas estatutarias iniciales o que aún no han sido objeto de reforma en esta etapa de revisión estatutaria. En efecto, tanto en la fase de iniciativa legislativa como en la fase de integración de la normas en el ordenamiento jurídico los Estatutos mantienen, con pocas variantes, la opción seguida por el legislador estatuyente original y los posteriores desarrollos legislativos de estas normas. Otra cuestión es la referente a la introducción de nuevos tipos legales donde, junto a la perfección de las regulaciones relativas a la legislación delegada ahora más completas y precisas en orden a la definición de los tipos, requisitos, límites y controles de la delegación legislativa del Parlamento en el Gobierno, se añade el régimen estatutario de la legislación de urgencia en unos

términos muy similares a los previstos en la definición constitucional de este tipo de normas con rango y valor de ley. Debe igualmente destacarse la inclusión en algunos ordenamientos autonómicos (Cataluña y Andalucía singularmente), de leyes cualificadas determinadas por su ámbito material y por la mayoría exigidas para su aprobación, modificación y derogación. Como también resulta interesante la regulación andaluza relativa a la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo y la exigencia de someter el conjunto de las normas autonómicas a una evaluación de impacto de género.

§ 11. EL PARLAMENTO. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

Susana Ruiz Tarrías

Sumario

1. Introducción.
2. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en las primeras regulaciones estatutarias.
3. La regulación del presupuesto en las Leyes de Hacienda y Finanzas de las Comunidades Autónomas.
4. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en los Estatutos de Autonomía reformados.
5. Conclusiones.

1. Introducción

Afirman L. Trotabas y J. M. Cotteret que la “palabra” y la “cosa” que denominamos Presupuesto, utilizadas en Francia por primera vez en el siglo XVIII, “proceden” de Inglaterra, donde, tomando del antiguo francés expresiones como “bouge”, “bougette”, “petit sac”, etc., adquieren su “sentido financiero”, al aludir a “la bolsa del Rey y el tesoro real que contiene”¹.

Pero si el término Presupuesto tiene un origen inglés, en la misma medida tienen también aquella “inspiración” las “instituciones políticas” francesas que surgen con posterioridad a la Revolución, afirma L. Trotabas, de modo que, en su opinión, Inglaterra es la “inspiradora”, a la vez, de las “instituciones políticas” y de las “instituciones financieras” francesas a partir del siglo XVIII².

Unas y otras tienen, en su opinión, un “origen común y paralelo” que pone de manifiesto “el carácter político de las finanzas públicas”.

Porque las “instituciones financieras” posteriores a la Revolución francesa tienen como fundamento el principio del “consentimiento del impuesto” por los representantes de los contribuyentes, de manera que el “peculiar” desarrollo que tiene en Inglaterra “la idea de autorización” hará que se formen “paralela y solidariamente” a las “instituciones políticas”, al final de una larga “prueba de fuerza” entre el poder real y el Parlamento, que dará como resultado la aparición del “derecho presupuestario inglés”, al consagrar “el poder de otorgar una autorización presupuestaria total” a favor del Parlamento. De este modo, el concepto de Presupuesto se encuentra indisolublemente unido a la autorización de los ingresos y de los gastos públicos, caracteres que no estaban presentes en las “instituciones financieras” del Antiguo Régimen³.

Por ello, aun cuando tradicionalmente el análisis del Presupuesto ha sido objeto de un escaso tratamiento por parte de los constitucionalistas⁴, no cabe duda que de que el Presupuesto constituye un elemento más del entramado conceptual e institucional que M. García Pelayo definió como “la constitución inglesa del siglo XVIII”⁵.

Desde luego, a través del estudio del Presupuesto puede establecerse una sincronía entre el “concepto” que del mismo se recibe a partir de esa fecha en el continente europeo como propio del “gobierno constitucional”, y el mismo concepto y desarrollo del “Estado constitucional”, hasta el punto de que, como ha subrayado R. Goldscheid, “toda lucha en torno a la Constitución

¹ TROTABAS, L. y COTTERET, J. M.: “Finances Publiques”, Quatrième Edition, Dalloz, París, 1970, p. 21.

² TROTABAS, L.: “Finances Publiques”, Dalloz, París, 1964, pp. 21-22.

³ TROTABAS, L.: “Finances Publiques”, op. cit., pp. 22-23.

⁴ MURILLO FERROL, F.: “La nueva economía política (notas deshilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)”, *Revista de la Ciencia Pública Española*, nº 34, 1975, p. 173.

⁵ GARCÍA PELAYO, M.: “Derecho Constitucional Comparado”, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 27.

del Estado comienza con la reivindicación del control democrático del Presupuesto”, llegando a situar al Presupuesto en el centro mismo de los análisis constitucionales al afirmar que constituye la “suprema garantía del constitucionalismo”⁶.

Porque del triunfo del Parlamento inglés, imponiendo sus “derechos en materia financiera” deriva, directamente, a juicio de L. Philip, el “régimen parlamentario inglés”⁷, de ahí que en aquellos momentos en los que el “gobierno constitucional” desarrollado en Inglaterra es tomado como referencia para otros países europeos, el concepto de Presupuesto que se expande con “la constitución inglesa del siglo XVIII”, es decir, “la autorización por ley de los ingresos y gastos públicos”, despliegue toda su capacidad para contribuir a la implantación del “régimen parlamentario”, a través de costumbres o reglas consuetudinarias en un primer momento y mediante la juridificación de sus principios en momentos históricos posteriores, como sucede con el proceso de “racionalización del parlamentarismo” propio del constitucionalismo del “período de entreguerras”⁸.

Es precisamente en el contexto de la genérica “racionalización del poder” que consagran los Textos Constitucionales de entreguerras, donde la regulación del Presupuesto alcanza un detalle y una perfección técnica desconocidos hasta entonces, y, en el marco del denominado “bifurcación del principio de legalidad financiera”, se reconoce unánimemente el “principio de legalidad presupuestaria” en el contexto de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, incorporando a las previsiones constitucionales aspectos como la competencia para elaborar y ejecutar –Gobierno– y para aprobar y controlar la ejecución –Parlamento– del Presupuesto.

De ahí que autores como A. Posada llegaran a identificar en relación con el análisis de la Constitución española de 1931 –como se sabe, el último Texto Constitucional aprobado durante el período de entreguerras–, la existencia de una “función económica de los Parlamentos” que comprendía tanto la aprobación de tributos como la del propio Presupuesto. Una “función económica” que, en su opinión, se diferenciaba respecto de la “función legislativa general” tanto por “razones técnicas” –derivadas de la exigencia de métodos especiales para la preparación y elaboración de las leyes financieras–, como por “razones políticas” –provenientes de las particulares relaciones que debe mantener el Parlamento con el Ejecutivo cuando se trata de impuestos o de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un Presupuesto–. Porque, desde su punto de vista, resultaba “evidente” que cuando las Asambleas legislativas establecen o aprueban un impuesto o un Presupuesto o lo ponen en vigor, “realizan un acto decisivo de

⁶ GOLDSHEID, R.: “Socialismo de Estado o capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública”, *Hacienda Pública Española*, nº 34, 1975, p. 200.

⁷ PHILIP, L.: “Finances Publiques”, Tome I: “Les problèmes généraux des finances publiques et le budget”, Cujas, Paris, 1975, p. 59.

⁸ Sobre la incidencia el Presupuesto en la formación del parlamentarismo continental europeo vid. RUIZ TARRÍAS, S.: “Presupuesto y Parlamentarismo. La aportación del Presupuesto a la formación del parlamentarismo continental europeo”, Fundación El Monte, Sevilla, 2003.

legislación en función de la soberanía, acto al que, por razones políticas, se acostumbra a dar el carácter de constitucional”⁹.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, una vez más el Presupuesto ha resultado de especial trascendencia no sólo para el desarrollo de las prescripciones constitucionales que se consideran propias de un Estado que se define como “social”, sino, en general, para el despliegue de los programas económicos y sociales de los diferentes gobiernos, en el contexto de un constitucionalismo que aunque, en puridad, no pueda considerarse como “nuevo” respecto del constitucionalismo de entreguerras¹⁰, lo cierto es que se ha plasmado en Textos que no sólo han ampliado notablemente su “ámbito” –hasta incluir en su articulado contenidos de carácter económico y financiero y, en general, importantes aspectos de la “estructura social”–, sino que, además, poseen “un grado de normatividad muy superior” a los anteriores¹¹.

De manera que si unas Constituciones democráticas, fundamentadas en el principio de soberanía popular, “en la práctica” han consolidado “la supremacía del Gobierno”¹², la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia presupuestaria ha llegado a constituirse en la “característica esencial” de las instituciones financieras modernas, en tanto que el Presupuesto se ha convertido en el “plan de acción del gobierno”¹³. No en vano G. Burdeau ha subrayado que la “selección y extensión de los gastos e inversiones públicas” constituyen un instrumento fundamental de actuación “no sólo sobre la economía, sino sobre el conjunto de las estructuras sociales del país”, hasta el punto de que, en su opinión, es posible considerar que el gobierno de las naciones se desarrolla “a través de la orientación de sus gastos”¹⁴.

En este contexto, la Ley de Presupuestos constituye el “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”, como ha venido manteniendo invariablemente nuestro Tribunal Constitucional desde su primer pronunciamiento en relación con los Presupuestos Generales del Estado en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio¹⁵.

A partir de esta consideración, el Tribunal Constitucional afirma en la mencionada Sentencia que la intervención de las Cortes Generales en su “aprobación”, según lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, constituye una “competencia específica desdoblada de la genérica po-

⁹ POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne”, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, p. 208.

¹⁰ OLLERO, C.: “Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)”, Librería Bosch, Barcelona, 1949, p. 11-12.

¹¹ AJA, E.: “Estudio Preliminar”, en LASSALLE, F.: *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 40-41.

¹² AJA, E.: “Estudio Preliminar”, op. cit., pp. 30-32.

¹³ LALUMIÈRE, P.: “Les finances publiques”, 8^e édition, Librairie Armand Colin, Paris, 1986, p. 35.

¹⁴ BURDEAU, G.: “Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)”, en *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, vol. I, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1963, pp. 55-56.

¹⁵ BOE núm. 193, de 13 de agosto. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Fernández-Viagas.

testad legislativa del Estado” (Fundamento Jurídico 2º), a través de la cual, como ha precisado más recientemente en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero¹⁶, las Cortes Generales “cumplen tres objetivos” especialmente relevantes:

- a) En primer lugar, aseguran “el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública” (artículos 9.1 y 66.2 CE).
- b) En segundo lugar, participan “de la actividad de dirección política”, al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan.
- c) En tercer y último lugar, controlan “que la asignación de los recursos públicos” se efectúe de una forma equitativa (como exige en artículo 31.2 CE), pues el Presupuesto es, a la vez, “requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración” (Fundamento Jurídico 4º).

Esta “competencia específica”, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado, ha sido identificada de modo expreso por única vez en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo¹⁷, como una “función presupuestaria” de las Cortes Generales, cuya “especificidad”, enunciada en el artículo 66.2 de la Constitución, se traduciría, en su opinión, no sólo en las disposiciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios sino también “en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio y que la diferencian de la competencia legislativa”, como lo muestra “la reserva al Gobierno de la elaboración del Presupuesto (artículo 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6º y 7º del mismo artículo” (Fundamento Jurídico 3º).

Sin embargo, la consideración explícita de una “función presupuestaria”, que posibilitaría el entendimiento de dicha competencia como una función autónoma, desligada, por lo tanto, de la genérica potestad legislativa –a la que había venido siendo vinculada desde el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio–, no ha sido mantenida en posteriores pronunciamientos que, hasta el día de hoy, estiman que si bien constituye una función “peculiar”, dotada de ciertas “especificidades” –en los términos expresados en la primera de las Sentencias relativas al Presupuesto–, se integra, en todo caso, en la “genérica potestad legislativa del Estado”, entre otras razones por la imposibilidad de mantener en nuestro ordenamiento jurídico la dualidad entre ley en sentido formal y ley en sentido material¹⁸.

¹⁶ BOE núm. 49, de 19 de febrero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Gay Montalvo.

¹⁷ BOE núm. 137, de 9 de junio de 1987. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. López Guerra.

¹⁸ No obstante, ciertos autores, han venido aportando desde los primeros años de vigencia de nuestro Texto Constitucional, argumentos a favor de la consideración de la “función presupuestaria” como una función autónoma, desligada de la función legislativa. Para un análisis detallado de dichas opiniones vid., GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: “Las competencias presupuestarias del Parlamento”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

Un conjunto de “especificidades” que, como ha reconocido de modo expreso en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio¹⁹, son predicables “respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico” (Fundamento Jurídico 5º).

Desde luego, a partir de lo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución, en su condición funcional de “Constitución de la Comunidad Autónoma”²⁰, los Estatutos de Autonomía han contemplado tradicionalmente entre las funciones de su Asamblea Legislativa la aprobación de su respectivo Presupuesto y, a través de la capacidad de autonormación que despliega en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de autonomía, en todas las Comunidades Autónomas han sido aprobadas leyes reguladoras de la respectiva Hacienda o Finanzas, donde se detallan los aspectos relativos al Presupuesto.

Ante la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Illes Balears, el presente trabajo tiene como objeto analizar las posibles innovaciones que se hayan podido introducir en las nuevas regulaciones estatutarias en relación con el ejercicio de las “competencia presupuestaria” por sus respectivas Asambleas Legislativas respecto a las inicialmente previstas, detallando las “especificidades” presentes en el examen, enmienda y aprobación del Presupuesto por las mismas, máxime cuando su estudio permite obtener una imagen acabada del modelo de relaciones entre los Ejecutivos y los Legislativos autonómicos.

Una organización institucional que, a partir del contenido del mencionado precepto constitucional, suele entenderse que responde al modelo de sistema parlamentario de gobierno, al afirmar que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea, aún cuando esta afirmación pueda ser relativizada en la medida en que a lo largo del tiempo no ha resultado “invariable el grado de esencialidad” que se ha atribuido a la existencia de una relación fiduciaria “en la definición” del sistema de gobierno parlamentario²¹.

Un sistema parlamentario de gobierno que, tanto en el Texto Constitucional como en los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas, se fundamenta en un “equilibrio de poderes” que responde a los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado”, en el que, según ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, “se ha pretendido reforzar la posición de los Ejecutivos y, singularmente de sus Presidentes en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento” (Fundamento Jurídico 6º).

¹⁹ BOE núm. 147, de 4 de agosto. Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sr. Jiménez Sánchez.

²⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): “Manual de Derecho Constitucional”, vol. I. Tecnos, Madrid, 2009, p. 442.

²¹ BONACHELA MESAS, M.: “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en VV.AA.: *El Estatuto de Andalucía*, vol. II: “El Parlamento”, Ariel, Barcelona, 1990, p. 113.

2. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en las primeras regulaciones estatutarias.

El examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas por las respectivas Asambleas Legislativas constituía una competencia reconocida en todas las regulaciones estatutarias iniciales examinadas.

No obstante, puede subrayarse la particularidad de que ciertos Estatutos de Autonomía contuvieran la referencia a la aprobación del Presupuesto por el respectivo Parlamento en el mismo precepto en que se define la institución parlamentaria –siguiendo, en cierto modo, la redacción contenida en los apartados 1 y 2 del artículo 66.2 CE/78–, mientras otros se referían a ella en un precepto diferenciado específicamente, dedicado a enumerar las “atribuciones” o “funciones” del Parlamento, lo que, sin duda, deriva de los rasgos que se pretendían resaltar respecto de la naturaleza jurídico-política de la institución parlamentaria.

En efecto, mientras que la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña afirmaba en su artículo 30.1 que el Parlamento “*representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción política y de gobierno y ejerce las restantes competencias que le sean atribuidas por la Constitución y, de acuerdo con ella y el Estatuto, por la Ley que apruebe el propio Parlamento*”²² –pronunciándose en términos similares la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 12.1)²³ y la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (artículo 19.1)²⁴–, el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía, afirmaba que el Parlamento de Andalucía “*representa al pueblo andaluz*”, enumerando en el posterior artículo 30.4 la “*aprobación de los Presupuestos*” entre las funciones asignadas al Parlamento de Andalucía²⁵, según un modelo de redacción similar al recogido por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autono-

²² BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

²³ En concreto, el tenor literal del artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón era el siguiente: “*Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico*” (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

²⁴ Según afirmaba el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: “*El Parlamento representa al pueblo de las Islas Baleares, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas aquellas competencias que le son atribuidas por el presente Estatuto, las Leyes del Estado y las del propio Parlamento*” (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

²⁵ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

mía de la Comunidad Valenciana (artículos 10 y 11)²⁶, y por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (artículos 9.1 y 13.3)²⁷.

En todo caso, los criterios relativos a la ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto se contemplaban con carácter general en el Título dedicado a “Economía y Hacienda”, con las únicas excepciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña –bajo la rúbrica “Finanzas y Economía”– y del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, cuya rúbrica era la de “Hacienda, patrimonio y economía”, aun cuando la concreción de dichos principios presentaba ciertas diferencias en las regulaciones contenidas en las primeras regulaciones estatutarias.

En este sentido, es posible distinguir aquellas redacciones minimalistas, cuyo contenido apenas alcanzaba a formular la ordenación competencial del Presupuesto, de aquellas otras regulaciones estatutarias que, junto a la ordenación competencial del Presupuesto, desarrollaban una distribución de funciones entre el respectivo Consejo de Gobierno y el Parlamento, aunque con diferente nivel de detalle, incluso recogiendo los principios de unidad y universalidad presupuestaria como criterios de ordenación material del mismo.

En el primer sentido, el caso paradigmático provenía de la regulación contenida en el artículo 65.a) del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares donde, sin hacer referencia a la competencia del Consejo de Gobierno para elaborar el Presupuesto, se limitaba a reconocer, como único contenido relativo al Presupuesto, que correspondía al Parlamento de las Islas Baleares: “a) el examen, aprobación y control del presupuesto de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, con arreglo al artículo 153 de la Constitución”.

En el segundo grupo se encontraba el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 49 afirmaba que correspondía al Consejo Ejecutivo o Gobierno “la elaboración y aplicación del presupuesto de la Generalidad, y al Parlamento, su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes”. Una regulación similar se contenía en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía²⁸.

²⁶ En efecto, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establecía: “La potestad legislativa dentro de la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas, que representan al pueblo. Las Cortes Valencianas son inviolables”. Por su parte, el artículo 11.a), enumeraba como “funciones” de las Cortes Valencianas “Aprobar los presupuestos de la Generalidad Valenciana y las emisiones de Deuda Pública” (BOE núm. 164, de 19 de julio de 1983).

²⁷ El tenor literal del artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León era el siguiente: “Carácter. Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo castellano-leonés y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde”. En el artículo 13.3 se enunciaba como “atribución” de las Cortes “Aprobar los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos” (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983).

²⁸ En efecto, el tenor literal del artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía era el siguiente: “1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. 2. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad

Por último, algunas regulaciones estatutarias incluían tanto la ordenación competencial como material y temporal del Presupuesto, como era el caso de la redacción contenida en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón y en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León.

Pero entre ellas también cabe encontrar diferencias significativas referidas al grado de exhaustividad con que se recogían los criterios de ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto.

Así, por lo que se refiere a la ordenación competencial del Presupuesto, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirmaba en su artículo 55.1 que correspondía *“al Gobierno valenciano la elaboración del presupuesto de la Generalidad, el cual debe ser sometido a las Cortes Valencianas para su aprobación”*, añadiendo a continuación –siguiendo el tenor literal del artículo 134.6 de la Constitución–, que *“Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación”*.

Por su parte, el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón reconocía en su primer inciso que correspondía *“a la Diputación General la elaboración y ejecución del presupuesto, y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control”*, afirmando en el último inciso de dicho apartado –en términos similares a la obligación que impone al Gobierno el apartado 3 del artículo 134 de la Constitución–, que *“El proyecto de presupuesto deberá presentarse antes del último trimestre del ejercicio en curso”*.

En términos similares se pronunciaba el artículo 40.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al afirmar que correspondería *“a la Junta la elaboración del presupuesto de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. La Junta presentará el proyecto de Presupuesto a las Cortes de Castilla y León antes del último trimestre del año (...)”*, si bien, la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, concretó esta obligación estableciendo que la Junta tenía la obligación de presentar ante las Cortes el Proyecto de Ley de Presupuestos *“antes del 15 de octubre de cada año”*²⁹.

Por lo que se refiere a los criterios de ordenación material del Presupuesto, también cabe encontrar diferencias significativas entre las tres regulaciones estatutarias que se vienen mencionando.

Autónoma y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes, habiendo de consignar expresamente los beneficios fiscales”.

²⁹ Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999).

En efecto, la formulación contenida en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, al afirmar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma “*será único*” e “*incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas*”, resulta muy escueta, mientras el artículo 55.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana recogían una formulación más amplia, al reconocer que el Presupuesto “*será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado*” (apartado 2), e “*incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por las Cortes Valencianas*” (apartado 3).

Desde esta perspectiva, la más completa de las primeras regulaciones estatutarias era la contenida en el artículo 40.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al plasmar el propio concepto de Presupuesto junto con los criterios de ordenación material del mismo, afirmando que “*Los presupuestos de la Comunidad constituirán la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio*” (...), e “*incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad de Castilla y León*” (apartado 1), reconociendo, además, que “*Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación*” (apartado 3).

En última instancia, entre los criterios de ordenación temporal del Presupuesto resultaba común a las tres regulaciones estatutarias que se vienen examinando la afirmación del principio de anualidad presupuestaria, pues en todas ellas se reconocía que el Presupuesto “*tendrá carácter anual*” (artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículo 55.2 in fine del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

No obstante, existían diferencias en relación con la plasmación en dichas regulaciones estatutarias de otros criterios de ordenación temporal del Presupuesto, como la prórroga presupuestaria, sobre la que nada afirmaba el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, mientras los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana se pronunciaban en términos similares a los contenidos en el apartado 4 del artículo 134 de la Constitución.

Así, el artículo 55.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirmaba que si el Presupuesto “*no estuviera aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación*”. En términos similares se pronunciaba el artículo 40.2 in fine del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al reconocer que “*Si no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo*”.

3. La regulación del presupuesto en las Leyes de Hacienda y Finanzas de las Comunidades Autónomas³⁰.

La regulación de la “competencia presupuestaria” del respectivo Parlamento prevista en las primeras redacciones estatutarias fue objeto de desarrollo, entre los años 1982 y 1986, a través de leyes reguladoras de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (Andalucía³¹, Aragón³², Castilla y León³³, Comunidad Valenciana³⁴) o de leyes de Finanzas de la Comunidad Autónoma (Cataluña³⁵ e Illes Balears³⁶). Sin embargo, la casi constante modificación de tales regulaciones legislativas había introducido en este ámbito una cierta inseguridad jurídica respecto a la vigencia de algunos de sus preceptos, de ahí que en ciertas Comunidades Autónomas se haya optado por la adopción, mediante Decreto legislativo, de Textos Refundidos, como es el caso de Aragón³⁷, Cataluña³⁸, Comunidad Valenciana³⁹ e Illes Balears⁴⁰. En última instancia, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha aprobado la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León⁴¹, que viene a derogar, casi en su totalidad, a la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

³⁰ En este apartado se toman en consideración las regulaciones acerca de los Presupuestos que aparecen en las Leyes de Hacienda o Finanzas en la fecha de su última modificación, independientemente de que se haya producido reforma estatutaria en la Comunidad Autónoma correspondiente.

³¹ Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 59, de 26 de julio de 1983).

³² Ley 4/1986, de 4 de junio, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 56, de 9 de junio de 1986).

³³ Ley 7/1986, de 23 de diciembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL núm. 151, de 29 de diciembre; corrección de errores en BOCyL núm. 18, de 9 de febrero 1987).

³⁴ Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (DOCV núm. 171, de 19 de junio de 1984).

³⁵ Ley 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña (DOGC núm. 242, de 21 de julio de 1982).

³⁶ Ley 1/1986, de 5 de febrero, de Regulación de las Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 7, de 28 de febrero de 1986).

³⁷ Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 77, de 30 de junio).

³⁸ Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña (DOGC núm. 3791-a, de 31 de diciembre de 2002).

³⁹ Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (DOGV núm. 1588, de 17 de julio. Corrección de errores en DOGV núm. 1639, de 10 de octubre).

⁴⁰ Decreto Legislativo 67/2005, de 24 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 98, de 28 de junio de 2005).

⁴¹ BOCyL núm. 88 (suplemento nº 1), de 9 de mayo de 2006.

En general, las regulaciones legales examinadas coinciden en reconocer el denominado “ciclo presupuestario”, es decir, las fases de elaboración, aprobación, ejecución y liquidación de la Ley de Presupuestos, habida cuenta de que ésta se configura como una ley de vigencia anual.

No obstante, en el Título o Capítulo dedicados al Presupuesto también suele ser común establecer disposiciones relativas a “*los créditos y sus modificaciones*”⁴², contemplándose específicamente por la legislación de desarrollo examinada la regulación del régimen de los créditos presupuestarios de los organismos autónomos y sociedades de titularidad de la Comunidad Autónoma⁴³.

Por lo que se refiere a la regulación material, la totalidad de las regulaciones legales examinadas contemplan los aspectos relativos al contenido del Presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma a través de previsiones muy similares⁴⁴.

De este modo, suele ser común el reconocimiento como contenido del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de:

- a) Los estados de gastos de la respectiva Comunidad Autónoma.
- b) Los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los derechos económicos que se prevean reconocer y liquidar durante el ejercicio.
- c) Los recursos y dotaciones de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

⁴² Capítulo II del Título II de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Capítulo II del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; Capítulo IV del Título IV de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; Sección 2ª del Capítulo V del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña; Sección 2ª del Capítulo Único del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, y Capítulo II del Título II del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

⁴³ Así, el Capítulo IV del Título II de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere a las “*Normas especiales para los organismos comerciales, industriales, financieros o análogos y para sus empresas*”, y en términos similares se manifiesta la Sección 4ª del Capítulo Único del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana y el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, mientras que el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón se refiere a las “*Normas específicas para las empresas y entidades de derecho público*”, el Capítulo V del Título IV de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León lleva la rúbrica “*Régimen de las empresas públicas y las fundaciones públicas de la Comunidad*”, y la Sección 4ª del Capítulo V del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contempla “*Normas complementarias referidas a las entidades reguladas por el Estatuto de la Empresa Pública Catalana*”.

⁴⁴ Artículo 32 de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 89 de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 29 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de Cataluña, artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Valenciana, y artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

d) Los recursos y dotaciones de las empresas de titularidad de la Comunidad Autónoma.

No obstante, a partir de esta regulación genérica, puede subrayarse la mención específica contenida en el apartado c) del artículo 32 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía a “*los estados de ingresos y gastos de sus instituciones*”, como contenido diferenciado del previsto en la letra a) del mismo precepto, donde se recogen “*Los estados de gastos de la Junta y de sus organismos autónomos de carácter administrativo (...)*”. Una especificación que se encuentra aún más pormenorizada en el artículo 33.3 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, al afirmar que integran los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, entre otros:

“a) Los presupuestos del Parlamento y de los órganos estatutarios regulados por el Estatuto de Autonomía, así como el presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus entidades autónomas (...).

b) El presupuesto del Servicio de Salud de las Illes Balears (...).

Del mismo modo, es posible encontrar referencias específicas al contenido del Presupuesto como la expresada en el artículo 22.d) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad Valenciana –“*La estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Generalidad Valenciana*”–, en términos similares a los previstos en el apartado c) del artículo 89 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. No obstante, el artículo 33.4 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears prevé la posibilidad de que “*(...) las normas de creación*” de entidades autónomas, “*puedan establecer que éstas dispongan de presupuesto propio, el cual no se integrará en el de la Administración de la Comunidad Autónoma*”.

Asimismo, las regulaciones legales examinadas contienen previsiones específicas respecto de la estructura del Presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma, asignando a la Consejería o Departamento competente en materia de Presupuestos la decisión sobre los criterios de determinación de la misma que, en todos los casos, comprende, respecto de los gastos, las clasificaciones orgánica, funcional, desagregada en programas, económica y, cuando proceda, territorial⁴⁵.

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, las diferentes normas legales examinadas contienen una regulación bastante homogénea.

⁴⁵ Artículo 33 Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículos 92 y 93 de la Ley de la Hacienda y del Sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de Cataluña, artículo 23 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, y artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

Las distintas Consejerías o Departamentos, órganos estatutarios e instituciones con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto remitirán a la respectiva Consejería o Departamento de Hacienda, de Finanzas, de Economía y Finanzas o de Economía y Hacienda, los “*estados de gastos debidamente documentados*”, así como el anteproyecto de ingresos y gastos de los organismos, instituciones y empresas⁴⁶. Debe subrayarse, a este respecto, que el artículo 36.1 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone expresamente la remisión por parte de las Cortes de Aragón al Departamento competente en materia de Presupuestos, de sus “*estados de ingresos y gastos*” para su integración en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Del mismo modo, corresponde a la Consejería o Departamento de Hacienda, de Finanzas, de Economía y Finanzas o de Economía y Hacienda, la elaboración del estado de ingresos del Presupuesto⁴⁷, y el sometimiento al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del Anteproyecto de Ley de Presupuestos⁴⁸. No obstante, en relación a esta última competencia debe subrayarse el contenido de las regulaciones expresadas tanto en el artículo 36.5 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón –donde se refiere a la “*formulación*” por el Departamento de Hacienda “*del Proyecto de Ley de Presupuestos*”–, como en el artículo 31.3 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña –que afirma que el Departamento de Economía y Finanzas “*formulará el Proyecto de Ley de presupuestos y lo someterá al acuerdo del Gobierno*”–.

Asimismo, el artículo 102.1 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León dispone que el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio, “*se establecerá por Orden del titular de la Consejería de Hacienda*”, mientras que el artículo 101 del citado texto legal, establece, con carácter general, que el Anteproyecto de Presupuestos “*se adecuará a los escenarios presupuestarios plurianuales*” y al “*objetivo de estabilidad presupuestaria*” previsto en la regulación básica estatal.

Por otro lado, la totalidad de las regulaciones legales examinadas prevén la incorporación de una “*documentación anexa*” o “*complementaria*”, que deberá acompañar al Proyecto de Ley de

⁴⁶ Artículo 34, regla Primera de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo. 36.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 31.1 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, artículo 24.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículo 102 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículo 38.1, a) y b) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

⁴⁷ Artículo 36.4 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y artículo 31.2 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

⁴⁸ Artículos 34 Regla Segunda y Cuarta de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 24.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículos 104 y 105.2 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículos 38.1.c) y 38.2 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Presupuestos⁴⁹, para su examen, enmienda y aprobación por el respectivo Parlamento, siendo destacado el hecho de que la reforma del artículo 34, regla quinta, de la Ley de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, operada por la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009⁵⁰, haya incluido entre la “documentación anexa” al Anteproyecto de Ley de Presupuestos “el Informe de Impacto de Género”, previsto por el artículo 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía⁵¹.

Por lo demás, la obligación que pesa sobre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento en un determinado plazo, aun cuando no se encuentra expresamente prevista en todas las regulaciones estatutarias, aparece concretada temporalmente en la totalidad de las normas de desarrollo examinadas, a excepción de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo artículo 106 se remite a lo dispuesto a tales efectos en el Estatuto de Autonomía que, como se mencionaba anteriormente, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha quedado establecida antes del 15 de octubre de cada año.

Por su parte, el contenido de aquellas regulaciones legales que contienen precisiones en relación al plazo de que dispone el Gobierno para presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento resultan bastante heterogéneas, si bien es cierto que los plazos fijados se mueven en una franja que alcanza entre los dos y tres meses antes de la expiración de la Ley de Presupuestos vigente, el 1 de enero⁵².

En fin, respecto de la ordenación temporal del Presupuesto, la totalidad de las regulaciones legales examinadas coinciden en reconocer el carácter anual de esta norma legal, disponiendo a tal efecto que, si llegado el primer día del ejercicio económico correspondiente, la Ley de

⁴⁹ Artículo 34, Regla Quinta, de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 36.6 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; artículo 31.4 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cataluña; artículo 24.4 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana; artículo 106 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículo 39 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

⁵⁰ BOJA núm. 259, de 31 de diciembre de 2008.

⁵¹ BOJA núm. 247, de 18 de diciembre de 2007.

⁵² Así, el artículo 35 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere a “dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente”; mientras el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón lo hace al “último trimestre del ejercicio anterior”. Por su parte, el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña afirma que habrá de ser presentado “antes del 10 de octubre de cada año”, el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, “antes del 1 de noviembre de cada año”, y el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, “antes del 30 de octubre de cada año”.

Presupuestos no hubiera sido aprobada, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos⁵³.

No obstante, debe subrayarse la particularidad contenida en el artículo 36.1 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se prevé la posibilidad de que, en su caso, el Presupuesto prorrogado contenga “*la estructura y las aplicaciones contables*” del proyecto remitido por el Gobierno, lo que implicaría la posible vigencia parcial del texto remitido por el Gobierno sin haber recibido la aprobación parlamentaria.

En última instancia, un aspecto singular referido a la ordenación temporal del Presupuesto en las leyes de desarrollo que venimos examinando proviene de la regulación contenida en los Capítulos I y II de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, relativos, respectivamente, a las “*Normas generales de programación y gestión presupuestarias del sector público*” y a “*Los escenarios en que han de enmarcarse los presupuestos generales de la Comunidad*”, donde se contempla una ordenación exhaustiva acerca de la programación presupuestaria y de los escenarios presupuestarios plurianuales en los que deberá integrarse el Presupuesto anual de la Comunidad Autónoma.

4. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en los Estatutos de Autonomía reformados.

Con posterioridad al 1 de enero de 2002, el conjunto de las regulaciones autonómicas han debido tomar en consideración, tanto a nivel estatutario como legal, las disposiciones relativas al Presupuesto contenidas en el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), según la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁵⁴, donde se recogen los principios básicos a los que debe responder la regulación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas.

En dicho precepto se reconoce, en primer término, el “*carácter anual*” de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, especificando, además, que el “*período*” de los mismos coincidirá con el de los Presupuestos Generales del Estado, debiendo entenderse, a tales efectos, que a través del término “*período*” el legislador se refiere a la vigencia del Presupuesto y, en concreto, a nuestra tradición histórica en virtud de la cual el ejercicio presupuestario coincide con el “*año natural*”, a diferencia de otros sistemas como el británico donde el año financiero comienza el 6 de abril.

⁵³ Artículo 38 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículo 107 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León, y artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

⁵⁴ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2001.

Asimismo, se establece la obligación de que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, *“incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos”* atribuidos a las mismas, debiendo dar cumplimiento, además, al *“principio de estabilidad presupuestaria”* (apartado 1).

En relación con la prórroga, el apartado 2 del artículo 21 de la LOFCA dispone –en clara sintonía con el artículo 134.4 de la Constitución–, que *“si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores”*, si bien, en este caso, no se especifica, como sucede en el precepto constitucional mencionado, que la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior lo será hasta la aprobación de los nuevos.

En última instancia, el artículo 21 de la LOFCA prescribe que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas deberán ser elaborados *“con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado”* (apartado 3).

Desde tales premisas, las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía de Andalucía⁵⁵, Aragón⁵⁶, Comunidad Valenciana⁵⁷, Castilla y León⁵⁸, Cataluña⁵⁹, y las Illes Balears⁶⁰, contemplan la regulación de los principios que inspiran el ejercicio de las competencias presupuestarias por el respectivo Parlamento o Cortes.

No obstante, puede subrayarse la particularidad de que tan sólo las regulaciones estatutarias de las Comunidades Autónomas de Aragón (artículo 33.1), Cataluña (artículo 55.2) e Illes Balears (artículo 40.1), contienen la referencia a la aprobación del Presupuesto por el respectivo Parlamento en el mismo precepto en que se define la institución parlamentaria, mientras los restantes Estatutos se refieren a ella en un precepto diferenciado específicamente, dedicado a enumerar las *“atribuciones”* o *“funciones”* del Parlamento.

⁵⁵ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

⁵⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007).

⁵⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006).

⁵⁸ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007).

⁵⁹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

⁶⁰ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007).

En efecto, las regulaciones estatutarias de Andalucía, Castilla y León y de la Comunidad Valenciana se refieren con mayor o menor detalle a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en la regulación de las “funciones” o “atribuciones” asignadas al Parlamento. Así, el artículo 106.4º del Estatuto de Autonomía de Andalucía hace referencia entre las funciones del Parlamento al “examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos”, mientras que el artículo 24.3 del Estatuto de Castilla y León se refiere a la “aprobación de los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos”, y, en última instancia, el artículo 22.a) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé, entre las funciones de las Cortes Valencianas, la de “aprobar los presupuestos de la Generalitat y la emisiones de Deuda Pública”.

Del mismo modo que en las primeras regulaciones estatutarias, los criterios relativos a la ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto se contemplan con carácter general en el Título dedicado a “Economía y Hacienda” (Título VIII del Estatuto de Autonomía de Aragón; Título VI del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y Título IX del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), “Economía, empleo y hacienda” (Título VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía), “De la financiación de la Generalitat” (Título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña), o “Financiación y Hacienda” (Título VIII del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

Por lo que se refiere a la ordenación competencial, la mayor parte de las regulaciones estatutarias reformadas –siguiendo la lógica establecida en el artículo 134.1 de la Constitución–, coinciden en reconocer al Gobierno la competencia para la elaboración y ejecución del Presupuesto y al Parlamento o Cortes las de su examen, enmienda, aprobación y control⁶¹. Tan sólo el artículo 76.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se limita a señalar que corresponde al Gobierno la elaboración del Presupuesto, “que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación”.

En cualquier caso, aunque con notables diferencias, las nuevas regulaciones estatutarias también contienen algunas precisiones acerca del procedimiento presupuestario.

Con carácter general, el artículo 135.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se remite al Reglamento de la Cámara para determinar las especialidades de la tramitación parlamentaria

⁶¹ El artículo 190.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía afirma: “Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control”. Por su parte, el artículo 111.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece: “Corresponde al Gobierno de Aragón la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control”. El artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que “Corresponderá a la Junta de Castilla y León la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control”. En sentido similar, el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma: “Corresponde al Gobierno elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento, examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo”. En fin, el artículo 135.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece: “Corresponde al Gobierno de las Illes Balears elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo, sin perjuicio del control que corresponda a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas”.

del Proyecto de Ley de Presupuestos⁶². Por su parte, el artículo 190.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 76.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevén –siguiendo la redacción contenida en el artículo 134.6 de la Constitución Española–, que las proposiciones o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, configurando lo que se conoce como “veto presupuestario”⁶³.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 111.4) y de Castilla y León (artículo 89.2 *in fine*), precisan la obligación que recae sobre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento o Cortes en un determinado plazo, concretamente, “antes del último trimestre del ejercicio” en el caso de la regulación aragonesa, y “antes del 15 de octubre de cada año” en el caso de la regulación castellano-leonesa.

En todo caso, las regulaciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios coinciden en considerar la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos como un “procedimiento legislativo especial” o entre las “especialidades en el procedimiento legislativo”⁶⁴.

De este modo, siguiendo los caracteres contenidos en la Sección Segunda del Capítulo III del Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados, en todas las regulaciones reglamentarias se reconoce la “preferencia” en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos respecto de cualquier otra iniciativa o actividad parlamentaria⁶⁵, así como la realización de un debate de totalidad donde quedarán fijadas las cuantías globales del Presupuesto⁶⁶.

⁶² Concretamente, el artículo 135.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears dispone que “*La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se llevará a cabo con las especialidades previstas en el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears*”.

⁶³ Como afirman J. García Morillo y P. Pérez Tremps, a través del “veto presupuestario”, el Gobierno pretende “asegurarse” de que “podrá realizar su función de ejecutar el Presupuesto y de que no se verá perturbado en tal función por decisiones de las Cámaras que, al margen de lo dispuesto en el Presupuesto, pueden resultar nocivas para el recto cumplimiento de la política prevista” (GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario»”. *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, nº 2, 1998, p. 17).

⁶⁴ Título Quinto, Capítulo Tercero, Sección Segunda, del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 198, de 10 de octubre de 2005); Título VI, Capítulo III, Sección 1ª del Reglamento de las Cortes de Aragón (BOA núm. 79, de 9 de julio de 1997); Título V, Capítulo III, Sección II, del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (BOCYL núm. 179/6, de 29 de julio de 2005); Título IV, Capítulo II, Sección III, del Reglamento del Parlamento de Cataluña (BOE núm. 38, de 14 de febrero de 2006); Título V, Capítulo III, Sección II, del Reglamento de las Cortes Valencianas (DOCV núm. 55425, de 10 de enero de 2007), y Título VI, Capítulo III, Sección 2ª del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (BOIB núm. 67, de 23 de junio de 1986).

⁶⁵ Artículo 129.1 del Reglamento Parlamento de Andalucía, artículo 144.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 127.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 119.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 130.2 del Reglamento del Parlamento de las Cortes Valencianas, y artículo 133.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

⁶⁶ Artículo 130.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 147.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 128.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 120.2.e) del Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 131.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas, y artículo 134.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

Del mismo modo, los Reglamentos de las Cortes de Aragón (artículo 146), de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.5), y de las Corts Valencianes (artículo 131.3), prevén de modo expreso la celebración de comparecencias de los miembros del Gobierno ante la Comisión competente para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el fin de informar de las magnitudes presupuestarias y, en concreto, de la distribución de las diferentes partidas de gastos que el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla respecto de su respectiva Consejería o Departamento.

Por su parte, siguiendo la regulación contenida en el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (artículo 131.2), de las Corts Valencianes [artículo 132.1.a)], de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.3), del Parlamento de Cataluña (artículo 119.4), de las Cortes de Aragón (artículo 148.2.a)], y del Parlamento de las Illes Balears (artículo 134.1), prevén que las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente serán admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma “Sección” o “*en otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes*”, configurando así todos los Reglamentos examinados, la denominada “enmienda compensada o financiada” o de “técnica constructiva”.

En sentido similar, los Reglamentos de las Cortes de Aragón [artículo 148.2.b)], de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.4), y de las Corts Valencianes [artículo 132.1.b)], exigen la conformidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma para la tramitación de aquellas enmiendas que supongan minoración de los ingresos previstos en el Proyecto de Ley de Presupuestos⁶⁷, recogiendo una regulación similar a la contenida en el artículo 133.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, mientras que los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía y de Cataluña carecen de una previsión expresa a tal efecto, y el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares se refiere, con una redacción un tanto confusa, a aquellas enmiendas que supongan “*una modificación sustantiva y alternativa de ingresos*” (artículo 134.1), asimilando el régimen jurídico de su tramitación a las que propongan “*aumento de créditos*”, es decir, exigiendo respecto de todas ellas el reajuste presupuestario correspondiente⁶⁸.

En todo caso, al igual que sucedía con las regulaciones estatutarias originales, las reformas de los Estatutos de Autonomía reconocen unánimemente los principios de unidad y de universalidad presupuestaria, exigidos por el artículo 21.1 de la LOFCA. De este modo, todos coinciden

⁶⁷ En efecto, el artículo 148.2.b) del Reglamento de las Cortes de Aragón afirma: “*Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad de la diputación General para su tramitación*”. Por su parte, el artículo 127.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León establece: “*Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad de la Junta de Castilla y León para su tramitación*”. En fin, el artículo 132.1.b) del Reglamento de las Corts Valencianes dispone: “*Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Consell para su tramitación*”.

⁶⁸ El artículo 134.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears establece: “*Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma que supongan aumentos de créditos o modificación sustantiva y alternativa de ingresos sólo serán admitidos si además de cumplir los requisitos generales, proponen el reajuste correspondiente*”.

en señalar que el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, y en el se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos de la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 190.2 Estatuto de Autonomía Andalucía, artículo 111.2 Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 89.1 Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 212 Estatuto de Autonomía Cataluña, artículo 76.2 Estatuto de Autonomía Comunidad Valenciana, y artículo 135.1 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

No obstante, tan sólo los Estatutos de Autonomía de Castilla y León (artículo 89.3), Cataluña (artículo 214) e Illes Balears (artículo 136), hacen referencia expresa a la obligación del Gobierno de alcanzar la estabilidad o el equilibrio presupuestario, mientras el Estatuto de Autonomía de Andalucía se refiere al cumplimiento del principio de “*estabilidad económica*” en la asignación del gasto público (artículo 189.1).

Por último, todos los Estatutos de Autonomía examinados coinciden en reconocer el carácter anual del Presupuesto, si bien el artículo 89.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé, además, que la elaboración de los Presupuestos “*podrá enmarcarse en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria*”.

Sin embargo, no en todas las regulaciones estatutarias, como sucede en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se contempla el recurso a la prórroga presupuestaria para el caso de que el Presupuesto no estuviera aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente⁶⁹, quedando relegada esta previsión al ámbito de las respectivas Leyes de Finanzas⁷⁰.

En última instancia, algunas regulaciones estatutarias contienen otro tipo de previsiones en materia presupuestaria que han de ser subrayadas, como ocurre con el artículo 190.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que, siguiendo el contenido del artículo 134.7 de la Constitución, establece que la Ley del Presupuesto “*no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una*

⁶⁹ Hacen referencia a la prórroga presupuestaria los artículos 190.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 89.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y 76.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

⁷⁰ En concreto, el artículo 33 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña dispone: “*En el supuesto que el 1 de enero, por cualquier motivo, no resultase aprobado el presupuesto, se considerará prorrogado automáticamente el del año anterior en sus créditos iniciales hasta la aprobación y la publicación de los nuevos en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. La prórroga no afectará los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que finalicen durante el ejercicio del presupuesto prorrogado*”. Por su parte, el artículo 41 del Decreto Legislativo 1/2005, de 24 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, establece: “*1. Si la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, por cualquier motivo, no entrase en vigor antes del día uno de enero del ejercicio en que deba ser efectiva, se considerarán prorrogados los presupuestos del año anterior. 2. Las particularidades presupuestarias y contables de dicha prórroga, que regirá hasta la entrada en vigor de los nuevos presupuestos de la Comunidad Autónoma, han de regularse por Orden del Consejero competente en materia de hacienda y presupuestos*”.

ley tributaria sustantiva así lo prevea". Por su parte, el artículo 76.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé que al Presupuesto *"se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat"*.

5. Conclusiones.

En una aproximación inicial, ha de subrayarse que, con carácter general, las regulaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía reformados sobre los aspectos relativos a la Hacienda o las Finanzas de la Comunidad Autónoma pero también, en particular, a la "competencia presupuestaria" de sus respectivos Parlamentos, resulta más extensa que la recogida en las primeras regulaciones estatutarias.

Desde luego, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, tanto las regulaciones estatutarias originales como las reformas de los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de consideración coinciden al incluir la aprobación del Presupuesto entre las funciones asignadas a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, aunque con matices distintos respecto a su significación jurídico-política en función de la ubicación sistemática del precepto que atribuye tal competencia.

En efecto, una posible diferencia proviene del hecho de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón e Illes Balears han mantenido la enunciación de la competencia relativa a la aprobación del Presupuesto entre las funciones que estatutariamente definen a la institución parlamentaria –como se recogía en los textos originarios–, es decir, junto con la función legislativa y la de control de la acción del Gobierno, en contraposición a su enumeración en el contexto de las demás "funciones" o "atribuciones" que se asignan al Parlamento de la Comunidad Autónoma que se contiene en el resto de las regulaciones estatutarias, originarias y reformadas.

No obstante, el hecho de que ciertas regulaciones estatutarias –originarias y actuales– no incluyan la referencia a la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma entre las funciones que definen a la institución parlamentaria, no constituye un obstáculo de carácter técnico-jurídico para identificar la existencia de una específica "competencia presupuestaria" de sus respectivos Parlamentos, en tanto que, además, la definición de su Parlamento no recoge el ejercicio de ninguna otra función, es decir, no se hace mención al ejercicio de la función legislativa ni a la función de control de la acción del gobierno, siendo enumeradas todas, en su conjunto, como "funciones" o "atribuciones" del respectivo Parlamento en preceptos específicos.

Desde tales premisas, el contenido mínimo que tradicionalmente viene a ser consagrado en las regulaciones estatutarias, tanto originarias como aquellas objeto de reforma, pasa por la definición de la ordenación competencial en relación con los Presupuestos, correspondiendo al Gobierno su elaboración y ejecución, y asignando al Parlamento su examen, enmienda y aprobación.

En efecto, salvo una regulación extraordinariamente minimalista, como era el caso del originario Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, donde no constaba la asignación de la competencia

del Gobierno para elaborar el Presupuesto –“olvido” que ha sido subsanado en la reforma de su Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero–, la mayor parte de las regulaciones estatutarias examinadas coinciden en asignar al Parlamento el “examen, enmienda, aprobación y control” del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, correspondiendo al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del mismo, aún cuando la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se limita a señalar que el Presupuesto debe ser sometido “a *Les Corts para su aprobación*”.

Además, las nuevas regulaciones estatutarias también contienen algunas precisiones relativas al procedimiento presupuestario, en una clara traslación de ciertos contenidos constitucionales relativos a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en relación con los Presupuestos Generales del Estado al ámbito de las relaciones entre el Consejo de Gobierno y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, cabe subrayar aquellas regulaciones estatutarias –Estatuto de Autonomía de Andalucía y de la Comunidad Valenciana– que consagran, siguiendo el tenor literal del artículo 134.6 de la Constitución, el denominado “veto presupuestario”. Una “facultad” que, según ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, se fundamenta en la finalidad evitar que “se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta” (Fundamento Jurídico 5º).

En efecto, trazando una importante diferenciación entre el procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos y la aprobación de otros proyectos o proposiciones de ley cuya tramitación se desarrolla una vez aprobada la Ley de Presupuestos, el Tribunal Constitucional reconoce en la Sentencia citada que “las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse (...), mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente”, pero “es claro que, una vez aprobados, y durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno –controlada, claro está, por la Asamblea–), no pueden sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos” (Fundamento Jurídico 6º).

Desde esta perspectiva, se ha de subrayar que este pronunciamiento del Tribunal Constitucional coincide con la opinión doctrinalmente mayoritaria que, sustentada, entre otros aspectos, sobre la base de la tramitación en los Debates Constituyentes de los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, entiende que la aplicación del requisito de la conformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos, constituye una limitación del derecho de enmienda de las Cámaras carente de fundamento constitucional⁷¹.

⁷¹ Un análisis de los términos y los argumentos que se han venido planteando en relación con este aspecto, puede encontrarse en RUIZ TARRÍAS, S.: “Los Presupuestos Generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007, pp. 126-150.

Del mismo modo, la obligación que recae sobre el Consejo de Gobierno en los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Castilla y León, de presentar el Presupuesto ante el Parlamento en un determinado plazo, también podría suponer la reproducción en el ámbito de tales Comunidades Autónomas de la polémica doctrinal acerca de las posibles consecuencias jurídicas y/o políticas que podrían derivarse del incumplimiento por el Gobierno del plazo establecido por el artículo 134.3 de la Constitución.

En este sentido, podría afirmarse, tomando como referencia la clasificación propuesta por P. Biglino Campos⁷², que la única consecuencia jurídica que, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, podría derivarse del incumplimiento por el Gobierno del plazo de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos previsto en ciertos Estatutos de Autonomía, podría consistir en su consideración como una “irregularidad” en el procedimiento legislativo que, en todo caso, podría calificarse de “irrelevante”, en tanto que la entrada en vigor con carácter automático de la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior, permitiría a las Cámaras continuar, más allá del 1 de enero, con el desarrollo de su función de examen, enmienda y aprobación del Presupuesto presentado con retraso por el Gobierno.

Del mismo modo, aún cuando puedan existir diferencias en el grado de concreción con que se refleja en la regulación estatutaria, tanto las regulaciones originales como las de aquellos Estatutos reformados –salvo el supuesto del originario Estatuto de Autonomía de las Illes Balears al que anteriormente se hacía referencia–, coinciden en reconocer los principios de unidad y de universalidad presupuestaria, en virtud de los cuales se reconoce que el Presupuesto “es único” e incluirá “la totalidad de los gastos e ingresos” de la Comunidad Autónoma y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes.

Sin embargo, sólo las regulaciones de los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y las Illes Balears hacen referencia expresa a la obligación del Gobierno de alcanzar la estabilidad o equilibrio presupuestario. Una obligación que aparece expresamente recogida en el artículo 21.1 de la LOFCA tras su reforma por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por otro lado, aunque el principio de anualidad presupuestaria tan sólo se reconocía de modo explícito en tres de las regulaciones estatutarias originarias –Aragón, Castilla y León, y Comunidad Valenciana–, actualmente se encuentra previsto en la totalidad de las reformas estatutarias e, incluso, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha reconocido la posibilidad de que la elaboración del Presupuesto, pueda enmarcarse “en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad”.

En todo caso, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha ampliado el número de Comunidades Autónomas que han incluido previsiones específicas respecto de la prórroga presupuestaria en sus regulaciones estatutarias. En efecto, si en las regulaciones originarias tan sólo se encon-

⁷² BIGLINO CAMPOS, P.: “Los vicios en el procedimiento legislativo”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 124-125.

traba prevista la prórroga del Presupuesto en los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana, tras las reformas estatutarias se han sumado a esta tendencia las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón, resultando las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Illes Balears las únicas en las que perdura la falta de una previsión estatutaria específica al respecto.

Por lo demás, el desarrollo de las previsiones estatutarias en relación con los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, a partir del contenido de las respectivas Leyes de Hacienda o Finanzas, coincide en regular lo que se conoce como el “ciclo presupuestario”, es decir, la regulación de las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control de la Ley de Presupuestos.

Una legislación de desarrollo que también coincide en precisar el contenido del Presupuesto, aunque entre las diferentes regulaciones legales examinadas se puede constatar una falta de homogeneidad en torno al concepto de lo que constituye la “Hacienda” de la Comunidad Autónoma, hasta el punto de que, como sucede en el caso de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, se admite la posibilidad de que las normas de creación de entidades autónomas puedan establecer que éstas dispongan de un “presupuesto propio” que “no se integrará en el de la Administración de la Comunidad Autónoma”. Una previsión que, atendiendo a la regulación del contenido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma prevista en la Ley de Finanzas de las Illes Balears, podría significar una vulneración del “principio de unidad presupuestaria”, cuya finalidad no es otra que la de “asegurar el control por parte de los órganos legislativos (fin político último de esta regla) sobre la total actividad financiera”⁷³.

Asimismo, todas las regulaciones legales examinadas contemplan, con criterios homogéneos, previsiones específicas respecto de la estructura del Presupuesto, correspondiendo a la Consejería o Departamento competente en materia presupuestaria la decisión sobre los criterios de determinación de la misma que, en todos los casos, por lo que se refiere a los gastos, comprende las clasificaciones orgánica, funcional, desagregada en programas, económica y, cuando proceda, territorial. También resultan análogas las previsiones acerca del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas, así como la incorporación de una “documentación anexa” o “complementaria” que deberá acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos presentado al Parlamento.

Del mismo modo, todas las regulaciones legales examinadas reiteran el carácter anual de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma respectiva, recurriendo en todos los casos a la prórroga automática del Presupuesto del ejercicio anterior para el caso de que la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente no hubiera sido aprobada antes del inicio del ejercicio presupuestario, si bien se ha de subrayar la particularidad de la previsión contenida en la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la cual cabe la posibilidad de que, en su caso, el Presupuesto prorrogado contenga la estructura y las aplicaciones contables del proyecto remitido por el Consejo de Gobierno, lo que implicaría la posibilidad de la vigencia parcial de unos contenidos presupuestarios que no habrían recibido la aprobación

⁷³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: “Manual de Derecho Presupuestario”, Colex, Madrid, 1992, p. 114.

parlamentaria y que, en tanto que la redacción de dicho precepto presupone la presentación por el Consejo de Gobierno del correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos, parece constituir una medida de “sanción” al Parlamento, bien por no haber concluido la tramitación parlamentaria antes del inicio del nuevo ejercicio presupuestario, o bien por haber rechazado el texto remitido por el Consejo de Gobierno.

En definitiva, todas las regulaciones estatutarias examinadas reconocen, en última instancia, los principios considerados habitualmente como inherentes a la naturaleza del Presupuesto como expresión jurídica del plan de la actividad financiera de los respectivos Consejos de Gobierno.

Pero, además, si bien es cierto que la falta de uniformidad de las diferentes regulaciones estatutarias examinadas dificulta la formulación de un modelo homogéneo de relaciones entre los Consejos de Gobierno y los respectivos Parlamentos autonómicos en relación con el Presupuesto, lo cierto es que todas las regulaciones estatutarias objeto de reforma responden en este tema al concepto de “parlamentarismo racionalizado” que consagra nuestra Constitución y, desde luego, reflejan esa “pretensión” de “reforzar la posición de los Ejecutivos y, singularmente de sus Presidentes en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento”, a la que se refería el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 6º de la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, a que se hacía referencia con anterioridad, si bien podría establecerse una cierta “gradación” respecto del grado de reforzamiento de los Ejecutivos autonómicos examinados.

§ 12. EL PARLAMENTO. RELACIONES CON EL GOBIERNO. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y MOCIÓN DE CENSURA

Agustín Ruiz Robledo

Sumario

- 1. Configuración previa.**
- 2. Desarrollo en cada Comunidad Autónoma. Jurisprudencia constitucional.**
- 3. Cambios en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los reformados.**
- 4. Normas autonómicas posteriores a la reforma.**
- 5. Conclusiones.**

1. Configuración previa.

La moción de censura y la cuestión de confianza, los dos grandes instrumentos de control extraordinario en las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, se configuraron en todos los sistemas políticos autonómicos en general, y en los seis que son objeto especial de estudio de este libro, de forma muy similar, siguiendo siempre el modelo de la Constitución a la hora de regular la relación entre el Congreso y el Gobierno, que como es, sabido tenía especial preocupación por facilitar la estabilidad gubernamental¹. Por tanto, la moción de censura constructiva es el patrón común; como contrapartida y para evitar un poder excesivo de los Presidentes, la cuestión de confianza se configura como una adhesión global, sin posibilidad de vincularla a textos legislativos concretos, salvo en el caso excepcional de Valencia, donde sí se permite². Ahora bien, mientras los tres primeros Estatutos, el vasco, el catalán y el gallego prefirieron guardar silencio sobre estos dos instrumentos de control y remitir a la ley, el andaluz abrió un nuevo camino de regulación en la propia norma institucional básica que luego siguieron los demás Estatutos. Veámoslo con cierto detalle, en las propias palabras de los antiguos Estatutos de Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, expuestos según el orden cronológico de su aprobación.

1. El Estatuto de Autonomía para Cataluña de 18 de diciembre de 1979 era extraordinariamente lacónico, sin referencias expresas ni a la moción ni a la cuestión, todo remitido a la ley:

Artículo 36. 1. El Presidente será elegido entre sus miembros por el Parlamento y nombrado por el Rey. 2. El Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno y ostenta la más alta representación de la Generalidad y la ordinaria del Estado en Cataluña. 3. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros. 4. El Presidente será, en todo caso, políticamente responsable ante el Parlamento. 5. Una Ley de Cataluña determinará la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y sus atribuciones.

2. Como ya se ha adelantado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 30 de diciembre de 1981 marcó la pauta de los posteriores regulando de una forma similar a la Constitución tanto la cuestión de confianza como la moción de censura, si bien ambas unidas en un solo artículo:

Artículo 39. 1. El Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados. 2. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Esta habrá de ser propuesta, al menos, por una cuarta parte de los parlamentarios

¹ MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 153 y ss.

² Cfr. VISIEDO MAZÓN, F. J.: "La cuestión de confianza: Singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la comunidad valenciana", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 4, 1997, pp. 443-468.

y habrá de incluir un candidato a la Presidencia de la Junta. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por el Parlamento, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones. 3. Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Junta, de acuerdo con el procedimiento del artículo 37. 4. Si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta.

3. El Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana de 1 de julio de 1982 ordenaba la moción de censura constructiva, al modo de la Constitución; sin embargo se apartaba de ésta a la hora de regular la cuestión de confianza, que se mantiene fiel a lo que podríamos llamar modelo clásico al permitir que se pueda presentar junto a un proyecto de ley:

Artículo 16. 1. El Presidente de la Generalidad Valenciana, que a su vez lo es del «Consell», dirige la acción del Gobierno, coordina funciones y ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma Valenciana, así como la ordinaria del Estado en la misma. 2. El Presidente es responsable políticamente ante las Cortes Valencianas. Estas pueden exigir la responsabilidad del Gobierno valenciano mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, propuesta, al menos, por la quinta parte de los Diputados y que habrá de incluir un candidato a la Presidencia. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. Si la moción de censura no fuere aprobada, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones. Si fuere aprobada, el Presidente y el Gobierno valenciano cesarán en sus funciones y el candidato incluido en aquélla será nombrado por el Rey, Presidente de la Generalidad Valenciana.

Artículo 18. El «Consell» responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión.

Su Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un proyecto de ley. Dicha moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un proyecto de ley, éste se entenderá aprobado según el texto enviado por el «Consell»”.

4. El Estatuto de Autonomía para Aragón de 10 de agosto de 1982 tenía la originalidad de inspirarse en los dos modelos institucionales de regulación de la responsabilidad política del ejecutivo: mientras seguía al andaluz en la moción de censura, si bien ordenaba que su desarrollo se realizara en una ley aprobada por mayoría absoluta, guardaba el silencio del catalán a la hora de regular la cuestión de confianza. Sin embargo, con la reforma de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ya se introdujo la cuestión de confianza al modo moderno español, con carácter general, vinculada al programa y no a un proyecto de ley:

Artículo 17. Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación General, mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura que no podrá replantearse hasta transcurrido un año. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por un 15 por 100 de los Diputados, y deberá incluir un candidato a la Presidencia de la Diputación General. Una Ley de Cortes de Aragón, aprobada por mayoría absoluta, regulará su procedimiento.

Artículo 23. (Modificado por la Ley Orgánica 5/1996). 1. El Presidente de la Diputación General, previa deliberación de ésta, puede plantear ante las Cortes de Aragón la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando el Presidente obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.

El Presidente, junto con su Gobierno, cesará si las Cortes de Aragón le niegan la confianza. Deberá, entonces, procederse a la elección de un nuevo Presidente en la forma indicada por el artículo 22 del Estatuto.

5. El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares de 25 de febrero de 1983 contemplaba en su versión primera tanto la cuestión como la moción en un artículo (el 32) que fue levemente modificada en un par de expresiones con la reforma de la Ley Orgánica 3/1999, y adelantada un artículo:

Artículo 31. (Modificado por LO 3/1999). 1. El Presidente de las Illes Balears nombra y cesa a los miembros que han de formar el Gobierno, dirige y coordina la acción del Gobierno y ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, así como la ordinaria del Estado en las Illes Balears. 2. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas y de coordinación en alguno de los miembros del Gobierno. 3. El Presidente, previa deliberación del Gobierno, podrá plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se considerará otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple. Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de un nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el procedimiento previsto en el presente Estatuto. 4. El Presidente será políticamente responsable ante el Parlamento, que podrá exigir la responsabilidad del Gobierno de las Illes Balears, mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura propuesta como mínimo por un 15% de los Diputados y que deberá incluir un candidato a la Presidencia.

5. Si la moción de censura no fuera aprobada, los que la hayan firmado no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si fuese aprobada, el Presidente y su Gobierno cesarán en sus funciones, y el candidato que se haya incluido será nombrado Presidente por el Rey.

6. El Estatuto de Autonomía para Castilla y León de 25 de febrero de 1983 incluía en su artículo 18 la moción de censura, luego reubicada en el artículo 22 en la reforma de la Ley Orgánica 4/1999. Igualmente la cuestión de confianza pasó, sin ningún cambio, del artículo 35 al 18. En ambos casos su regulación concreta se reserva al Reglamento parlamentario:

Artículo 18. Cuestión de confianza. (Modificado por LO 4/1999). 1. El Presidente de la Junta de Castilla y León, previa deliberación de la misma, podrá plantear ante las Cortes de Castilla y León la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. 2. La tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza se regirá por el Reglamento de las Cortes de Castilla y León y se entenderá otorgada cuando vote a favor de ella la mayoría simple de los Procuradores. 3. El Presidente de la Junta de Castilla y León cesará si las Cortes de Castilla y León le niegan la confianza. En este supuesto el Presidente de las Cortes convocará al Pleno para elegir nuevo Presidente, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 17 de este Estatuto.

Artículo 22. Responsabilidad política. (Modificado por LO 4/1999). 1. El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión. 2. El control de la acción política y de gobierno de la Junta y de su Presidente se ejerce por las Cortes en la forma que regule su Reglamento. 3. Las Cortes de Castilla y León pueden exigir la responsabilidad política de la Junta mediante adopción por mayoría absoluta de sus miembros de la moción de censura. Esta deberá ser propuesta, al menos, por el 15% de los Procuradores y habrá de incluir un candidato a Presidente de Castilla y León. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León podrá establecer otros requisitos y regulará el procedimiento de tramitación y los efectos de dicha moción. Los firmantes de una moción de censura no podrán presentar otra mientras no transcurra un año desde la presentación de aquella, dentro de la misma legislatura.

2. Desarrollo en cada Comunidad Autónoma. Jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional no ha tenido que pronunciarse expresamente sobre la cuestión y la moción ni en las Cortes Generales ni en los Parlamentos autonómicos, por lo que las pocas veces que se refiere a ellas son o bien de forma muy incidental y a modo de ejemplo (como las SSTC 243/2000, 40/2003 y 223/2006) o bien para descartar que el hecho de que un estatuto cree una reserva de Reglamento parlamentario para regular la moción de censura y la cuestión suponga, a sensu contrario, una prohibición de regular la reprobación de los miembros de la Mesa del Parlamento (STC 141/1990). No hay, por tanto, jurisprudencia directa sobre estas técnicas de exigencia de la responsabilidad política, aunque no faltan sentencias sobre otras técnicas de control y, en general sobre el parlamentarismo racionalizado³.

1. La Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña reguló en línea con el parlamentarismo racionalizado de la Constitución las dos instituciones de control que estudiamos aquí:

³ Cfr. GÓMEZ CORONA, E.: "El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 365-396. Para una visión completa de todos los procesos judiciales de las Cortes y las Asambleas Autonómicas, tanto ante el TC como en los tribunales ordinarios, cfr. ARCE JANARIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

Artículo 85. El Consell Executiu responde políticamente ante el Parlament de forma solidaria sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Conseller por su gestión. La responsabilidad del Gobierno es exigible por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza.

Artículo 87. La moción de censura debe ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados y debe incluir un candidato a la Presidencia de la Generalitat. El Presidente del Parlament debe comunicarla de inmediato al de la Generalitat.

Artículo 88. 1. La moción de censura no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de este plazo se podrán presentar mociones alternativas. La moción de censura originaria y, en su caso, las alternativas serán debatidas conjuntamente. Durante el debate el candidato a la presidencia deberá exponer su programa. 2. Se considerará aprobada la moción de censura si es votada afirmativamente por la mayoría absoluta de los Diputados.

Artículo 89. 1. Si la moción de censura o alguna de las alternativas no fuese aprobada por el Parlament, los signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. A este efecto, la moción inicial y las alternativas, si son presentadas entre un período de sesiones y otro, serán imputadas al período ordinario siguiente. 2. No podrá presentarse otra moción de censura hasta que haya transcurrido un mes desde la votación de la anterior. 3. La moción de censura podrá ser retirada en cualquier momento por los proponentes.

Artículo 90. 1. El Presidente de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno, puede plantear de manera expresa ante el Parlament la cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia. 2. La cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido, como mínimo, veinticuatro horas desde su presentación. 3. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.

Artículo 91. 1. El Presidente de la Generalitat y el Gobierno cesarán si el Parlament les niega la confianza o aprueba una moción de censura. 2. Si el Parlament niega la confianza se procederá a la elección del nuevo Presidente con arreglo a los trámites establecidos en el artículo 50 y siguientes. 3. Si la moción de censura es aprobada, se entenderá que el candidato a la Presidencia está investido del cargo y el Rey lo nombrará Presidente de la Generalitat, de acuerdo con el artículo 55.

Además de por esta Ley, la tramitación de la cuestión y la moción se regulan en el Reglamento del Parlamento, en el que merece la pena destacarse el cambio que se realizó en 2005 para establecer en su artículo 130 la posible intervención del Gobierno ya que hasta ese momento nada disponía el Reglamento. Cambio que posiblemente estuviera originado porque en la moción de censura que presentó en 2001 el Partido Socialista de Cataluña, su portavoz y candidato alternativo Pascual Maragall, reclamó la participación del President Pujol, sin conseguirlo⁴.

⁴ Cfr. *DSPC-VI Legislatura*, núm. 67 de 19 de octubre de 2001, pp. 8 y ss.

2. Las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la moción y la cuestión se desarrollaron en el Reglamento del Parlamento, al que el Estatuto reservaba esta materia en su artículo 27.4⁵. Así, el artículo 91 del Reglamento precisaba que las votaciones de estas dos técnicas de control serían públicas por llamamiento. Por su parte, el artículo 140 exigía que se iniciara el procedimiento de la moción mediante un escrito motivado a la Mesa del Parlamento firmado al menos por una cuarta parte de los Diputados y debe de incluir un candidato a la Presidencia de la Junta que haya aceptado la candidatura. Continuaba de la siguiente forma:

2. La Mesa del Parlamento, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el apartado anterior, la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente de la Junta y a los portavoces de los Grupos parlamentarios.

3. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los requisitos señalados en el apartado 1 de este artículo y estarán sometidas a los mismos trámites de admisión señalados en el apartado precedente.

Artículo 141. 1. El debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin limitación de tiempo, intervendrá el candidato propuesto en la moción para la Presidencia de la Junta, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar. 2. Tras la interrupción decretada por la Presidencia, en todo caso no inferior a veinticuatro horas, podrán intervenir los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por tiempo de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos. 3. Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser sometidas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación. 4. La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia, que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General. 5. La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. 6. Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubiesen presentado.

⁵ Por respeto a este mandato estatutario, las referencias de las leyes de Gobierno de Andalucía de 1983 y 2006, se limitaban a repetir los mandatos estatutarios y remitir al Reglamento. Así, por ejemplo, la vigente Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece:

Artículo 39. Exigencia de la responsabilidad política. 1. El Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía es responsable políticamente ante el Parlamento de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía. 2. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de Andalucía de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus integrantes por su gestión. 3. La responsabilidad del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía y la del Consejo de Gobierno es exigible por medio de la moción de censura, que se sustanciará conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. 4. La cuestión de confianza será tramitada y decidida de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Artículo 142. Aprobada una moción de censura, el candidato incluido en la misma se entenderá investido de la confianza de la Cámara.

Artículo 143. Ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 144. 1. El Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. 2. La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa del Parlamento, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno. 3. Admitido el escrito a trámite por la Mesa, la Presidencia dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno.

Artículo 145. 1. El debate se desarrollará con sujeción a las normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente de la Junta y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno, las intervenciones allí establecidas para el candidato. 2. Finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a votación a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia. La cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación. 3. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados.

Artículo 146. Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento. El Presidente, en el plazo máximo de quince días, convocará la sesión plenaria para la elección del nuevo Presidente de la Junta, conforme a lo establecido en el capítulo primero de este título.

Las leves diferencias que sobre este modelo establecen los Reglamentos parlamentarios de las otras cuatro Comunidades hacen superfluo reproducirlos aquí⁶. Lo mismo se puede decir de las distintas leyes de gobierno que se limitan a repetir los preceptos estatutarios y remitir

⁶ Para ser preciso, el primer Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1984, sólo coincidía con el andaluz a la hora de regular la cuestión de confianza, ya que –cumpliendo escrupulosamente el mandato estatutario– remitía a la Ley que desarrollara el artículo 17 del Estatuto. Sin embargo, el Reglamento de 19 de noviembre de 1992 ya reguló también la moción de censura. Decisión que mantuvo el Reglamento de 26 de junio de 1997. Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ, R.: “Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad Autónoma de Aragón” en LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.): *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 85-128.

El Reglamento del Parlamento de las Illes Balears de 4 junio 1986, recoge estas técnicas de control en sus artículos 144 al 148, sin que haya sido modificado en este punto. Como diferencia formal con los demás, cabe señalar que es el único que no exige a los firmantes que motiven su moción, siendo suficiente con la presentación de un candidato alternativo, igualmente es el único que no establece un plazo mínimo para el debate, pero sí máximo, quince días. Por su parte, el Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 16 de marzo de 1984, las regulaba en los artículos 132 al 136, que fueron reenumerados en la Reforma de 4 de mayo de 2005 (arts. 136-141). El texto de un par de artículos fue cambiado ligeramente con el fin de corregir las referencias que realizaban al Estatuto de Autonomía antes de su reforma.

a los reglamentos⁷. Sí hay una lógica diferencia en el Reglamento de las Cortes Valencianas a la hora de regular la cuestión de confianza porque, siguiendo lo establecido en el Estatuto, se contempla la posibilidad de que la cuestión se presente sobre un proyecto de ley, en cuyo caso éste se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell (art. 132.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de 1983). Además de esta excepción valenciana, la diferencia más relevante que se aprecia en la ordenación de estas dos formas de exigencia de la responsabilidad entre las seis Comunidades Autónomas se limita al distinto porcentaje de firmas que se necesita para presentar una moción de censura, cifra que fijaron los Estatutos, salvo en el caso catalán que lo hizo en la Ley 3/1982. Veámoslo en una tabla comparativa, no sin antes recordar que el artículo 113.2 de la Constitución exige el 10% de los diputados para presentar esta iniciativa:

Comunidad Autónoma	Porcentaje diputados
Cataluña	10%
Andalucía	25%
Comunidad Valenciana	20%
Aragón	15%
Baleares	15%
Castilla y León	15%

3. Cambios en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los reformados.

1. El nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña de 19 de julio de 2006 (aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), que tan prolijo es en sus 223 artículos, sigue sin embargo al de 1979 a la hora de remitir al legislador la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza, de tal forma que solo encontramos algunas referencias tangenciales en su articulado, lo que no deja de ser un avance en comparación con el de 1979, donde no se mencionaban en absoluto estas técnicas de control:

Artículo 67. 7. El Presidente o Presidenta de la Generalitat cesa por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena

⁷ Son la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (art. 8 y, desde la modificación de 2002, también el 52), Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón (arts. 3, 9 y 10), luego sustituida por el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 julio, que no afecta a la redacción de la moción y la cuestión. Ley 4/2001, de 4 de marzo, de Gobierno de las Illes Balears (arts. 6, 7 y 14 que repiten lo dispuesto en el Estatuto sin ser tan lacónicos como el art. 11 de la derogada 5/1984, de 24 de octubre, del Régimen de la Administración de las Illes Balears, que se limitaba a relacionar nuestras dos técnicas de responsabilidad política entre las causas de cese del Presidente). Para el caso castellano-leonés, igual de lacónicas, solo recogiénolas entre las causas de cese del Presidente se muestran tanto la antigua como la vigente Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León (art. 12).

penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. 8. El Consejero Primero o Consejera Primera, si lo hubiere, o el Consejero o Consejera que determine la Ley suple y sustituye al Presidente o Presidenta de la Generalitat en los casos de ausencia, enfermedad, cese por causa de incapacidad y defunción. La suplencia y la sustitución no permiten ejercer las atribuciones del Presidente o Presidenta relativas al planteamiento de una cuestión de confianza, la designación y el cese de los Consejeros y la disolución anticipada del Parlamento.

Artículo 75. Disolución anticipada del Parlamento. El Presidente o Presidenta de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, puede disolver el Parlamento. Esta facultad no puede ser ejercida cuando esté en trámite una moción de censura y tampoco si no ha transcurrido un año como mínimo desde la última disolución por este procedimiento. El Decreto de disolución debe establecer la convocatoria de nuevas elecciones, que deben tener lugar entre los cuarenta y los sesenta días siguientes a la fecha de publicación del Decreto en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

2. El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 19 de marzo de 2007 ha recogido, en términos prácticamente idénticos, la regulación de la cuestión y de la moción que tenía el Estatuto de 1981, si bien ahora lo hace de forma más lógica pues no se intercalan la regulación de ambas técnicas de control como hacia el Estatuto derogado. Otra pequeña diferencia consiste en que mientras en el Estatuto de 1981 la moción de censura se interponía para exigir la responsabilidad del Presidente o del Consejo de Gobierno, ahora el texto se refiere exclusivamente al Consejo, pero la supresión del Presidente –que se realizó sin especial controversia⁸– tiene tan poca transcendencia práctica que no solo no ha originado una reformulación del artículo 39 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, sino que el nuevo Reglamento del Parlamento de 2007, como veremos más abajo, mantiene que el Presidente en su único destinatario. Esta es la redacción del nuevo Estatuto:

Artículo 125. Cuestión de confianza. 1. El Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados. 2. Si el Parlamento negara su confianza, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Junta, de acuerdo con el procedimiento del artículo 118.

Artículo 126. Moción de censura. 1. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

⁸ IU presentó una enmienda para mantener expresamente la referencia a la responsabilidad política del Gobierno (núm. 513 en el BOPA 409, de 31 de marzo de 2006, p. 23.162). Sin embargo, el debate sobre la responsabilidad del Consejo giró mucho más sobre si ésta debería de ser siempre solidaria o si además habría de incluirse mociones de reprobaciones individuales, propuesta que defendieron sin éxito los tres grupos de la oposición. Vid. las enmiendas respectivas en el BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, p. 20.951 (PP), núm. 409 de 31 de marzo, pp. 23.102 (PA) y 23.163 (IU). Todo el *iter legis* del Estatuto puede consultarse en RUIZ ROBLEDO, A.: *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*, 2 tomos, Centro de Publicaciones no Oficiales del Parlamento de Andalucía, Comares, Granada, 2007.

Ésta habrá de ser propuesta, al menos, por una cuarta parte de los parlamentarios y habrá de incluir un candidato o candidata a la Presidencia de la Junta. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por el Parlamento, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. 2. Si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta.

3. La Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril, de Reforma Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha cambiado los artículos referidos a la moción y la cuestión únicamente en cuestiones de estilo (en especial para referirse a Les Corts) y en el cambio del impreciso plazo “primeros días” por el exacto “dos días” para la presentación de mociones alternativas. Pero no cambia ninguno de sus elementos fundamentales, de tal manera que sigue conservando la originalidad de poder vincular la cuestión de confianza a un proyecto de ley, aunque ahora se especifica, en forma un tanto rebuscada, que la cuestión no podrá versar sobre leyes que deban aprobarse por mayoría absoluta. De paso, se cambia inexplicablemente el modo del verbo, abandonando el subjuntivo por el indicativo:

Artículo 28. 2. El President es responsable políticamente ante Les Corts. Éstas pueden exigir la responsabilidad del Consell por medio de la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, propuesta como mínimo por la quinta parte de los Diputados y Diputadas y que deberá incluir un candidato a la Presidencia. La moción de censura no podrá ser votada hasta cinco días después de su presentación. Durante los dos primeros días de este plazo podrán presentarse propuestas alternativas. 3. Si la moción de censura no es aprobada, los signatarios de ésta no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si es aprobada, el President y el Consell cesarán en sus funciones, y el candidato incluido en aquélla será nombrado President de la Generalitat por el Rey. 4. El President de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de Les Corts, excepto cuando se encuentre en tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts.

Artículo 30. El Consell responde políticamente de forma solidaria ante Les Corts, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión. Su President, previa deliberación del Consell, puede plantear ante Les Corts la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un proyecto de ley. La cuestión se considerará aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si tenía por objeto un proyecto de ley, éste se considerará aprobado según el texto enviado por el Consell, excepto en los casos en los que se requiera una mayoría cualificada».

4. El nuevo Estatuto de Autonomía para Aragón de 20 de abril de 2007 (que siguiendo al catalán y al andaluz utiliza en su título reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, no advirtiéndose así la diferencia esencial con las reformas anteriores) regula con un poco más de detalle que el Estatuto de 1982 nuestras dos técnicas de responsabilidad política. Así, ahora especifica que los firmantes de una moción fracasada deberán de esperar un año para presentar otra y se cambia la concreción de la regulación de la moción en una ley aprobada por mayoría absoluta a lo que determine el Reglamento de las Cortes. Además a la hora de regular la disolución de las Cortes se prohíbe que estas puedan disolverse si se está tramitando una moción (art. 52.3).

Artículo 49. Cuestión de confianza. 1. El Presidente del Gobierno de Aragón, previa deliberación de éste, puede plantear ante las Cortes de Aragón la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. 2. La confianza se entenderá otorgada cuando el Presidente obtenga la mayoría simple de los votos emitidos. 3. El Presidente, junto con su Gobierno, cesará si las Cortes de Aragón le niegan la confianza. Deberá, entonces, procederse a la elección de un nuevo Presidente.

Artículo 50. Moción de censura. 1. Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y del Gobierno de Aragón, mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por un quince por ciento de los Diputados y Diputadas, y deberá incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno de Aragón. 3. El Reglamento de las Cortes de Aragón regula su procedimiento. 4. Si las Cortes de Aragón aprueban una moción de censura, cesarán el Presidente y, con él, su Gobierno. El candidato a la Presidencia se entenderá investido del cargo y el Presidente de las Cortes lo comunicará al Rey para su nombramiento. 5. Si la moción de censura no es aprobada por las Cortes, sus signatarios no podrán suscribir otra hasta transcurrido un año desde la fecha de la votación.

5. El nuevo Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, apenas tiene unos levisimos cambios de dicción en la regulación de las dos técnicas de responsabilidad política del Gobierno que realizó la reforma de 1999, de los que únicamente merece la pena señalar el abandono del modo subjuntivo, quizás juzgado por sus señorías como algo impropio de los tiempos modernos:

Artículo 56. Funciones del Presidente o de la Presidenta. 3. El Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno, podrá plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se considerará otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple. Si el Parlamento le niega la confianza, el Presidente presentará su dimisión ante el Parlamento, cuyo Presidente convocará, en el plazo máximo de quince días, la sesión plenaria para la elección de un nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el procedimiento que se prevé en el artículo 54 de este Estatuto. 4. El Presidente será políticamente responsable ante el Parlamento, que podrá exigir la responsabilidad del Gobierno de las Illes Balears mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura. Ésta deberá ser propuesta, como mínimo, por un quince por ciento de los Diputados y deberá incluir un candidato a la Presidencia. 5. Si la moción de censura no se aprueba, los que la hayan firmado no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Si se aprueba, el Presidente y su gobierno cesarán en sus funciones, y el candidato que se haya incluido en ella será nombrado Presidente por el Rey.

6. El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sigue la estala de pequeños cambios formales en la regulación de la cuestión y la moción, como especificar que si no se aprobara una cuestión no solo cesaría el Presidente sino también la Junta. De la misma

forma, señala expresamente que si se aprobara una moción la Junta cesará y el candidato alternativo se considerará investido Presidente:

Artículo 35. Cuestión de confianza. 1. El Presidente de la Junta de Castilla y León, previa deliberación de la misma, podrá plantear ante las Cortes de Castilla y León la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. 2. La tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza se regirá por el Reglamento de las Cortes de Castilla y León y se entenderá otorgada cuando vote a favor de ella la mayoría simple de los Procuradores. 3. La Junta de Castilla y León y su Presidente cesarán si las Cortes de Castilla y León les niegan su confianza. En este supuesto el Presidente de las Cortes convocará al Pleno para elegir nuevo Presidente, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 26 de este Estatuto.

Artículo 36. Moción de censura. 1. Las Cortes de Castilla y León pueden exigir la responsabilidad política de la Junta mediante aprobación por mayoría absoluta de sus miembros de la moción de censura. Ésta deberá ser propuesta, al menos, por el 15 por 100 de los Procuradores y habrá de incluir un candidato a Presidente de Castilla y León. 2. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León podrá establecer otros requisitos y regulará el procedimiento de tramitación de dicha moción. 3. Los firmantes de una moción de censura no podrán presentar otra mientras no transcurra un año desde la presentación de aquélla, dentro de la misma legislatura. 4. Si las Cortes de Castilla y León aprueban una moción de censura, la Junta cesará. El candidato incluido en la misma se entenderá elegido por las Cortes de Castilla y León Presidente de la Junta, con las consecuencias previstas en el artículo 26.2 del presente Estatuto.

4. Normas autonómicas posteriores a la reforma.

1. La Ley 13/2008, de Presidencia y Gobierno de Cataluña, que deroga la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña mantiene sin cambio la cuestión de confianza, pero regula de forma más restrictiva la moción de censura al elevar el quórum necesario para presentarla, un quinto de los diputados o dos grupos parlamentarios, frente a solo un décimo de los diputados en la regulación anterior.

Posiblemente esta elevación viene motivada para evitar mociones de censura sin ninguna posibilidad de prosperar, como la que presentó el Partido Popular en 2005, retirada antes de su votación. De esa forma, el Parlamento que tenía el quórum de iniciativa de censura más bajo –similar al del Congreso– se coloca entre los más altos, equiparado al valenciano y solo superado por el andaluz, que recordemos que exige un cuarto:

Artículo 42. Procedimientos para exigir la responsabilidad política. 1. El presidente o presidenta de la Generalidad y los consejeros responden políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de ellos. 2. La responsabilidad política del presidente o presidenta de la Generalidad es exigible mediante una moción de censura. El presidente o presidenta de la Generalidad puede plantearla ante el Parlamento mediante

una cuestión de confianza. 3. La delegación de funciones ejecutivas no exime en ningún caso al presidente o presidenta de la Generalidad de la responsabilidad política ante el Parlamento.

Artículo 43. Moción de censura. 1. La moción de censura debe ser propuesta como mínimo por una quinta parte de los diputados o por dos grupos parlamentarios y debe incluir un candidato o candidata a la presidencia de la Generalidad, que debe haber aceptado la candidatura. 2. Tras la presentación de una moción de censura, la presidencia del Parlamento debe comunicarlo de inmediato a la presidencia de la Generalidad. 3. El debate de una moción de censura debe convocarse para que se sustancie a los cinco días de haberse presentado la moción, a contar desde el día siguiente a dicha presentación. El debate y votación se desarrollan conforme a lo establecido en el Reglamento del Parlamento. Durante el debate, el candidato o candidata propuesto para la presidencia de la Generalidad tiene que exponer su programa de gobierno. 4. Los firmantes de una moción de censura pueden retirarla en cualquier momento. 5. Una moción de censura se considera aprobada si la votan afirmativamente la mayoría absoluta de los diputados. 6. Si una moción de censura es aprobada, el presidente o presidenta de la Generalidad y los miembros del Gobierno cesan automáticamente y se entiende que el candidato o candidata propuesto por los firmantes de la moción es investido como nuevo presidente o presidenta de la Generalidad, debiendo ser nombrado, conforme al artículo 5, por el rey o reina. 7. No puede presentarse ninguna moción de censura en el mismo período de sesiones en que ya se ha debatido una. En cualquier caso, los firmantes de una moción de censura que se haya rechazado o retirado no pueden presentar ninguna más durante el siguiente período de sesiones.

Artículo 44. Cuestión de confianza. 1. El presidente o presidenta de la Generalidad, previa deliberación del Gobierno, puede plantear al Parlamento una cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia. 2. El debate y votación de una cuestión de confianza se desarrollan conforme a lo establecido en el Reglamento del Parlamento. En cualquier caso, la votación no puede celebrarse antes de que hayan transcurrido veinticuatro horas, como mínimo, desde la presentación de la cuestión de confianza. 3. Si en la votación de una cuestión de confianza el presidente o presidenta de la Generalidad obtiene la mayoría simple de los votos emitidos, se entiende que le ha sido otorgada la confianza. Si el Parlamento le deniega la confianza, el presidente o presidenta de la Generalidad cesa en el cargo y el Parlamento tiene que elegir a un nuevo presidente o presidenta de la Generalidad, conforme al artículo 4.

2. El Parlamento de Andalucía aprobó en noviembre de 2007 un nuevo Reglamento pero dado que su fin era evitar un uso sexista del lenguaje, no ha supuesto ningún cambio sustancial en la regulación de las dos técnicas de responsabilidad política del Ejecutivo que siguen regulados en los artículos 139 a 146 del Reglamento, solo que ahora un poco más extensos al incluir siempre las expresiones candidato o candidata, Presidente o Presidenta y en algunas ocasiones se evita el sexismo utilizando el neutro Presidencia.

3. La Ley 12/2007, de 20 marzo, modificación de la Ley 5/1983, de Gobierno Valenciano no afecta a la moción, que queda como estaba en 1983, aunque en otros artículos (43 y 57-58, básicamente) remitiendo al Reglamento parlamentario su concreta regulación. Les *Corts Valencianes* aprobaron un nuevo Reglamento parlamentario el 18 de diciembre de 2006, cuyo

cambios más relevantes también giran –como en el caso del andaluz– sobre el uso sexista del lenguaje; de tal forma que se emplea tanto el neutro Presidencia como el femenino de candidato y presidente, y yendo un poco más adelante que el Reglamento andaluz también se incluye quinta parte de los diputados y diputadas, etc. (art. 142-147). Lógicamente, el Reglamento refleja la nueva redacción que da la reforma estatutaria de 2006 a la cuestión de confianza, precisando que cuando se refiera a un proyecto de ley la aprobación de la cuestión supondrá la aprobación del proyecto salvo que se requiera la mayoría cualificada (art. 143.6). Ahora bien, al repetir literalmente lo ordenado por el Estatuto, no acaba de disipar la duda de si se prohíbe la presentación de una cuestión de confianza sobre una ley que necesite mayoría absoluta (como me parece personalmente) o si lo que quiere decir el Estatuto es que si se presentara una cuestión sobre estas leyes entonces la cuestión no se podría aprobar por mayoría simple, pero sí por mayoría absoluta.

4. La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón no cambia sustancialmente la regulación de la moción y la cuestión, que le corresponde plantear al Presidente, previa deliberación del Consejo (art. 4.5). Lógicamente, la Ley recuerda el nuevo mandato del artículo 52 del Estatuto que permite al Presidente de Aragón disolver las Cortes y convocar elecciones en cualquier momento de la legislatura, siempre y cuando haya transcurrido un año desde la última disolución y cuando no esté en trámite una moción de censura. También especifica que el Presidente en funciones no podrá presentar una cuestión ni ser objeto de una moción (art. 6.4).

5. y 6. Ni la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ni la de Castilla-León han modificado sus leyes de gobierno ni sus reglamentos parlamentarios después de la aprobación de sus nuevos Estatutos por lo que las dos formas de exigir la responsabilidad política del Ejecutivo se siguen rigiendo por las normas previas a estas reformas.

5. Conclusiones.

Desde que el Estatuto de Autonomía de Andalucía tomara en 1981 la decisión de imitar la regulación de la responsabilidad política del Gobierno que realiza la Constitución, todos los demás ordenamientos jurídicos autonómicos estudiados siguieron la misma senda, bien en el nivel legal (la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), bien en el Estatutario (los otros cuatro). Las reformas del segundo Estado autonómico no han supuesto cambios sustanciales en esta regulación, con pequeñas modificaciones orientadas a acabar con el lenguaje sexista y a mejorar la redacción.

La moción de censura constructiva se configura igual en los seis ordenamientos estudiados, con ligerísimas variantes sin relevancia (como el hecho de no tener que motivar la iniciativa en el Parlamento balear) y una de mayor calado: si en todos los Parlamentos se exige un candidato alternativo a Presidente y la mayoría absoluta para que triunfe la moción, no hay unanimidad a la hora de exigir el quórum de iniciativa, que va desde exigir la firma de un 15% de los diputados (casos de Aragón, Baleares y Castilla-León) hasta el 25% en Andalucía, pasando por el 20%

de Valencia y Cataluña. Precisamente está última era la única que originariamente estaba en línea con el artículo 113.2 de la Constitución y exigía un 10%, límite aumentado en 2008. De esa forma, los ordenamientos autonómicos refuerzan aun más la posición de los Ejecutivos, complicando la presentación de mociones censura de *desgaste* presentada por la minoría no con el objetivo de derribar el Gobierno sino de poner de relieve su debilidad. La regulación de la cuestión de confianza también sigue el modelo constitucional, de tal forma que el Presidente de la Comunidad solo la puede presentar en relación con su programa de gobierno o con una declaración política general; por lo que se apartan de su formulación clásica, vinculada a un proyecto de ley, con la importante excepción de la Comunidad Valenciana donde se mantiene esa visión clásica.

Una mirada a la práctica de estas dos formas de exigencia de la responsabilidad política en los Parlamentos autonómicos pone de relieve el desuso generalizado de la cuestión de confianza, que curiosamente la oposición trata de que los Consejos de Gobierno empleen cuando ella no se atreve a presentar una moción⁹, y el uso excepcional de la moción de censura; a veces como ejercicio propagandístico pero sobre todo como forma de crear un gobierno alternativo debido a la crisis del partido gobernante¹⁰; de tal forma que se demuestra el gran acierto de Boris Mirkine-Guetzévitch cuando en sus *Modernas tendencias del Derecho Constitucional* señalaba que si bien las técnicas de racionalización parlamentaria ayudan a la supervivencia de los Ejecutivos, la única forma de conseguir gobiernos fuertes es con partidos fuertes y disciplinados.

⁹ Cfr. por ejemplo este mismo año 2009 la proposición no de ley presentada por el PP instando al presidente del Govern balear, Frances Antich, a presentar una cuestión de confianza para que se comprobaran los apoyos que contaba. Proposición que fue rechazada el 10 de febrero con los votos en contra de PSIB, UM y Bloc. En la legislatura andaluza 1993-1996 –conocida como la pinza– la oposición PP e IU sí aprobaron una moción similar, con el consiguiente debate jurídico-político (o más político que jurídico, si he de ser exacto) sobre su vinculación, cfr. *BOPA IV Legislatura*, núm. 48, 20 de enero de 1995, p. 2.428. Cfr. MARÍN GÁMEZ, J. A.: “Mecanismos de control y sistema de gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía: moción de censura, cuestión de confianza” en BALAGUER CALLEJÓN, F.: (coord.): *El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2003, pp. 257-274.

¹⁰ Así, por ejemplo, la moción de censura ya señalada más arriba que presentó el PSC contra el President Pujol en 2001 y la moción al Presidente de la Generalidad Valenciana presentada por 19 diputados del Grupo Socialista en septiembre 2006. Sobre ellas, y en general sobre las diecinueve mociones presentadas en los Parlamentos autonómicos hasta la fecha, cfr. el exhaustivo trabajo de SORIANO HERNÁNDEZ, E.: “El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, diciembre de 2006, pp. 25-44. Un excepcional trabajo de síntesis sobre la práctica del control parlamentario tanto en las Cortes como en las Asambleas autonómicas lo ha realizado RAZQUIN LIZARRAGA, M.: “El control parlamentario del Gobierno en España”, *Revista jurídica de Navarra*, 2006, pp. 113-126.

§ 13. LA FACULTAD DE DISOLUCIÓN DEL PRESIDENTE

María Dolores Cabello Fernández

Sumario

1. Introducción.

2. Regulación en los Estatutos antes de las reformas.

- 2.1. El País Vasco.
- 2.2. Cataluña.
- 2.3. Andalucía.
- 2.4. Aragón.
- 2.5. Illes Balears.
- 2.6. Canarias.
- 2.7. Cantabria.
- 2.8. Castilla y León.
- 2.9. Castilla-La Mancha.
- 2.10. Extremadura.
- 2.11. Galicia.
- 2.12. La Rioja.
- 2.13. Madrid.
- 2.14. Murcia.
- 2.15. Navarra.
- 2.16. Asturias.
- 2.17. Valencia.

3. Después de las reformas estatutarias.

- 3.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- 3.2. Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.
- 3.3. Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- 3.4. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- 3.5. Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- 3.6. Estatuto de Autonomía de Aragón.

4. Conclusiones.

1. Introducción

En el ordenamiento estatal, el artículo 115 CE regula la posibilidad de disolución de las Cortes Generales, posibilitando al Presidente del Gobierno, “previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad” para “proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El Decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”. En el párrafo 2 de este artículo se exige que para la propuesta de disolución no esté en ese momento en trámite una moción de censura. Y en el párrafo 3 se requiere que haya transcurrido un año desde la anterior disolución¹.

La posibilidad de disolver los Parlamentos Autonómicos de manera anticipada, no fue contemplada por los Estatutos de Autonomía en sus primeras formulaciones, que solamente consideraban la posibilidad de disolución por terminación del mandato parlamentario.

Las razones tienen que ver con la coyuntura histórica en que se generan las Comunidades Autónomas y el recelo que suscitan al poder central, de ingobernabilidad o de falta de responsabilidad política, de unas instituciones que todavía no habían demostrado su funcionalidad. La autonomía política se formó por la voluntad inequívoca de las regiones de España, que mayoritariamente, tanto las históricas como algunas que entonces no lo eran, destacadamente Andalucía, reivindicaron ante el poder central, el poder que querían para sus territorios. Desde esa posición, en el Estado central, se tenía la percepción de que podía perder poder ante las CCAA, y las primeras regulaciones estatutarias mostraban ese recelo del Estado ante unas nuevas instituciones a las que se intentaba recortar en la medida de lo posible, un mayor poder de decisión. Se pensaba que la posibilidad de disolución del Parlamento por parte de las CCAA podría interpretarse caprichosa o irresponsablemente, y perjudicar la estabilidad de gobierno. Esa supuesta inmadurez política de las CCAA no tuvo ninguna correspondencia práctica. Al contrario, éstas desde el principio manifestaron una fuerte estabilidad, a salvo naturalmente de algunas situaciones en las que la posibilidad de formar gobierno, como en el País Vasco, tuvo alguna vez la consecuencia de generar un nuevo proceso electoral. Es, sin embargo, a finales de los noventa cuando se modifican la mayoría de los Estatutos incorporando la facultad de disolución del Presidente, como veremos mas adelante.

¹ Sobre la disolución de las Cortes Generales MONTILLA MARTOS considera que sus rasgos generales son: ser un instrumento de equilibrio interorgánico, voluntario e incondicionado, que tiene como requisitos ser competencia exclusiva del Presidente del Gobierno, requerir la previa deliberación del Consejo de Ministros que es preceptiva pero no vinculante y ser formalmente decretada por el Rey. Esta disolución presenta unos límites constitucionales, a saber, no puede presentarse cuando esté en trámite una moción de censura ni mientras esté declarado unos de los estados de excepción, sitio o alarma y en cuanto a sus efectos, lo mas inmediato es que finaliza el mandato de los parlamentarios, entrando en funcionamiento la Diputación Permanente y el Gobierno permanece en funciones. Cfr. MONTILLA MARTOS, J. A.: La disolución de las Cortes Generales, Cap. XXIX., 4, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 544-548.

2. Regulación en los Estatutos antes de las reformas.

La regulación que se formula en los diferentes Estatutos de Autonomía es la de investidura automática del candidato a Presidente de la Comunidad, de la fuerza política más votada. A nadie se oculta la rigidez de esa fórmula política, que impide las coaliciones políticas de diferentes fuerzas, que en el plazo establecido de dos meses, no hayan podido conseguir acuerdos tendentes a facilitar la gobernabilidad de la Comunidad, pero que mediante la disolución, pueden conseguir esos acuerdos, o sencillamente la posibilidad del electorado, de que a la vista de los resultados electorales y el comportamiento de las fuerzas políticas, pueda generar cambios en su voto. De cualquier forma, la solución de facilitar la gobernabilidad a la fuerza, no parece ser la mejor opción para la política.

Pronto se constató la necesidad de regular la disolución anticipada para situaciones de ingobernabilidad, o incluso de imposibilidad de formar gobierno por parte de la CCAA en aquellos procesos electorales en los que una fuerza política no consiguiera la mayoría absoluta, y no obtuviera el respaldo político suficiente para la investidura de la Presidencia.

2.1. El País Vasco.

Esta regulación hubo de llevarse a cabo por medio de leyes autonómicas. La primera fue la Ley 7/1981, de 30 de junio, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que en su artículo 50 considera que “El Lehendakari podrá bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno, disolver el Parlamento, salvo que esté en trámite una moción de censura”.

Hay en esta regulación, dos elementos que se repetirán ya en las sucesivas CCAA, de una parte la imputación de la “exclusiva responsabilidad” al Presidente del Gobierno del País Vasco, y de la otra, la imposibilidad de hacerlo estando en trámite una moción de censura. En el primer caso, la exigencia de que el Presidente disuelva “bajo su exclusiva responsabilidad”, está tomado literalmente del artículo 115 CE. No se entiende muy bien el detalle de que sea “exclusiva” la responsabilidad, ni que haya una responsabilidad en tal decisión; es la adopción de una decisión política, que no exige más que la determinación de dar por terminada una legislatura de manera anticipada. Ciertamente que se trae esa exigencia del artículo 115 CE pero la diferencia es sustancial: el Decreto de disolución de las Cortes Generales lo firma el Rey como acto debido, y por tanto es razonable que se diga que la responsabilidad es exclusiva del Presidente del Gobierno que es quién toma la decisión política, pero en las CCAA esa exigencia carece de sentido.

Diferente situación se presenta con el requisito de que no pueda frustrarse una moción de censura, y se adelante un proceso electoral para evitar que esta pueda prosperar.

2.2. Cataluña.

La Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, no previó la posibilidad de disolución del Parlamento catalán. Es en

su reforma por la Ley 8/1985, por la que modifica el artículo 46 de la Ley anterior. El artículo 46.c) atribuye la posibilidad de disolución del Parlamento al Presidente del ejecutivo, de manera similar a la Ley vasca, pero limitándola a que haya transcurrido al menos un año desde la última disolución.

2.3. Andalucía.

La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía dedica, dentro del Título V rubricado “De las relaciones de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del Consejo de Gobierno con el Parlamento de Andalucía”, el Capítulo III a la Disolución del Parlamento de Andalucía, donde el artículo 41 establece en su párrafo primero que “El Presidente o la Presidenta de la Junta de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento de Andalucía mediante Decreto”. En su párrafo segundo que “No podrá decretarse la disolución del Parlamento de Andalucía cuando esté en trámite una moción de censura”. Y en el párrafo tercero que “No procederá nueva disolución del Parlamento de Andalucía antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara”. Como veremos esta es la regulación que posteriormente se incorporará al nuevo Estatuto. Pero además, la Ley del Gobierno regula los efectos y contenido del Decreto de disolución en el artículo 42 donde se establece su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y su entrada en vigor el mismo día de su publicación, fijándose en él la fecha de celebración de las nuevas elecciones y demás circunstancias previstas en la legislación electoral.

2.4. Aragón.

El Estatuto de Autonomía de Aragón no previó en un primer momento la facultad de disolución del Presidente, sin embargo posteriormente en el año 1996 se produjo una modificación del Estatuto que introdujo esa facultad. Así, la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, introdujo en artículo 23 en cuyo punto 2 se establece que, “El Presidente, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura”. Posteriormente en el año 2001 se promulgó el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, regulaba en el artículo 11 la disolución de las Cortes de Aragón, en los siguientes términos “1. El Presidente, previa deliberación de su Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura. 2. La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. 3. El Presidente no podrá acordar la disolución de las Cortes durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución durante el primer período de sesiones ni antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento.

En ningún supuesto podrá el Presidente disolver las Cortes cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal". Este artículo ha sido derogado por la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En esta nueva Ley la única referencia a la disolución está en el artículo 4.4) que atribuye al Presidente la facultad de disolver las Cortes de Aragón previa deliberación del Gobierno.

2.5. Illes Balears.

Ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears han previsto la facultad de disolución del Presidente.

2.6. Canarias.

La Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, solo regula la convocatoria de elecciones al Parlamento Canario por el Presidente en los casos de expiración del mandato en el artículo 51, sin que se hubiera previsto en el año 1983 la facultad de disolución del Presidente.

2.7. Cantabria.

La Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ha previsto dentro del artículo 11, que regula las Atribuciones como Presidente del Gobierno de Cantabria, la facultad en el punto n) de acordar, en los términos regulados por el Estatuto de Autonomía y la presente Ley, la disolución del Parlamento de Cantabria. Sin embargo, la Ley no dice nada más al respecto, pero el Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, fue reformado incluyendo la facultad de disolución por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, regulándose esa facultad en el artículo 23 "1. El Presidente, previa deliberación del Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución del Parlamento con anticipación al término natural de la legislatura". En su párrafo segundo establece que, "La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable". Y el párrafo tercero establece límites temporales "El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver el Parlamento cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal". Y el párrafo cuarto establece que "En todo caso, el nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria".

2.8. Castilla y León.

Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ya en la Exposición de Motivos hace referencia a la novedad dentro de las atribuciones del Presidente de la incorporación de la facultad de disolución de las Cortes, y posteriormente el artículo 6 establece que corresponde al Presidente de la Junta: 2. Acordar la disolución de las Cortes de Castilla y León en los términos legalmente previstos. También se incorpora al artículo 23 del Estatuto de Autonomía.

2.9. Castilla-La Mancha.

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, atribuye al Presidente, en el artículo 5, la facultad de disolver las Cortes de Castilla-La Mancha en los términos establecidos por el artículo 22 del Estatuto de Autonomía. A su vez este artículo 22 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece que “El Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Castilla-La Mancha, con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. El Presidente no podrá acordar la disolución de las Cortes durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver las Cortes cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. En todo caso la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

2.10. Extremadura.

El artículo 34 del Estatuto de Autonomía ha previsto la facultad de disolución del Presidente introducida por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, posteriormente la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura regula también esta potestad del Presidente para la disolución de la Asamblea que se regula en el artículo 43 donde se establece que “El Presidente de la Junta de Extremadura, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea de Extremadura, mediante Decreto en el que se convocarán a su vez elecciones y se establecerán cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. El mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta”. El párrafo segundo establece los siguientes límites “El Decreto de disolución no podrá aprobarse cuando esté en trámite una moción de censura, ni acordarse durante el primer periodo de sesiones, ni antes de que transcurra un año desde la anterior disolución o reste menos de un año para extinguirse el mandato de la electa. Asimismo tampoco podrá aprobarse la disolución de la Asamblea cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal”.

2.11. Galicia.

Galicia presenta una situación similar porque su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, no previó la facultad de disolución del Presidente. Sin embargo la Ley 1/1983, de 22 de febrero, sobre normas reguladoras de la Xunta y su Presidente, fue modificada en 1988 por la Ley 11/1988, regulando la facultad de disolución en el artículo 24, donde se establece que “El Presidente, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consello de la Xunta, podrá disolver el Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de las elecciones. Esta facultad en todo caso no se podrá ejercer cuando no hubiese transcurrido al menos un año desde la última disolución de la Cámara”.

2.12. La Rioja.

Tampoco el Estatuto de Autonomía de La Rioja previó en su primera redacción la facultad de disolución. Será posteriormente con la reforma operada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, cuando se introduzca en el Estatuto dicha facultad en el artículo 17.6, y lógicamente se incorpora a la Ley del Gobierno en su redacción de 2003. Así, la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fue derogada por la Ley 8/2003, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, donde si se regula la facultad de disolución del Presidente en el artículo 12 donde se establece que “Al Presidente, en su calidad de más alto representante de la Comunidad Autónoma de La Rioja, le corresponde: c) Acordar, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la disolución del Parlamento de La Rioja con anticipación al término natural de la Legislatura”.

2.13. Madrid.

En Madrid la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración no previó entre las atribuciones del Presidente la facultad de disolver la Asamblea. Sin embargo, su Estatuto de Autonomía si, en el artículo 21, introducido por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Este artículo establece que “El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se formalizará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo los requisitos que exija la legislación electoral aplicable”. Y en su párrafo segundo se regulan las limitaciones temporales que ya hemos visto en otras Comunidades autónomas, así “El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. No procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior”. Estableciendo su párrafo tercero que “En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

2.14. Murcia.

La Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, prevé en su artículo 3.3 la facultad del Presidente de “acordar, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la disolución de la Asamblea Regional, con anticipación al término natural de la legislatura, de conformidad con el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia”. En efecto el Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, establece una regulación mas amplia en los siguientes términos “Además el Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea Regional con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán, a su vez, elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver la Asamblea cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. 5. En todo caso la nueva Cámara que resulte de las convocatorias electorales previstas en los apartados 3 y 4 tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

2.15. Navarra.

La Ley 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente prevé en el artículo 30.5 la facultad del Presidente de acordar, previa deliberación del Gobierno de Navarra, y en los términos regulados en el artículo 30.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen de la CA de Navarra, en su modificación operada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, la disolución del Parlamento de Navarra y la convocatoria de nuevas elecciones. En efecto la Ley Orgánica 13/1982, dedica el artículo 30 a la disolución, así el párrafo tercero establece que “El Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, podrá acordar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones, con anticipación al término natural de la legislatura. El Presidente no podrá acordar la disolución del Parlamento durante el primer período de sesiones, ni cuando reste menos de un año para la terminación de legislatura, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal, ni tampoco antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En tal caso, el nuevo Parlamento que resulte de la convocatoria electoral, tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

2.16. Asturias.

La Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no previó entre las atribuciones del Presidente la facultad de disolución. Es en un momento

posterior cuando se incorpora a su Estatuto de Autonomía. Así, la Ley Orgánica 7/1981, fue modificada en este punto por la Ley Orgánica 1/1999, que redacta el artículo 25.3 con el siguiente tenor literal “El Presidente del Principado, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Cámara, con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. El Presidente no podrá acordar la disolución de la Cámara durante el primer período de sesiones de la Legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento. En ningún supuesto podrá el Presidente disolver la Cámara cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”.

2.17. Valencia.

En Valencia el Estatuto de Autonomía no previó la facultad de disolución del Presidente, y tampoco se introdujo a finales de los 90 por Ley Orgánica como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas. De tal modo que hay que esperar a la Ley Orgánica 1/2006, de reforma del Estatuto para su regulación, como analizamos mas adelante. Posteriormente se incorpora a la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano. Así lo establece el artículo 12 en su punto “m) Disolver les Corts y convocar elecciones a las mismas, previo acuerdo del Consell”.

3. Después de las reformas estatutarias.

3.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El artículo 127 del nuevo Estatuto titulado “La Disolución del Parlamento”, tiene tres párrafos en los que se regulan las condiciones en las que tendrá lugar esa disolución. En el primer párrafo dice que “El Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá decretar la disolución del Parlamento. El Decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”. En el párrafo segundo se dice que “la disolución no podrá tener lugar cuando esté en trámite una moción de censura”. Y en el párrafo tercero, “que no procederá nueva disolución antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 118.3”.

Por su parte, el artículo 118.3, regula la elección del Presidente de la Junta de Andalucía. En él se prevé la situación de que no obtenga una mayoría absoluta ni en primera vuelta, ni tampoco la mayoría simple en una segunda o sucesivas vueltas, después de transcurridas 48 horas. Si transcurridos dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones, convocará nuevas elecciones.

3.2. Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, regula en el artículo 52 la disolución de su Parlamento, como “Causas de finalización de la legislatura”. La legislatura finaliza en primer lugar por el transcurso de los cuatro años de mandato representativo, y en segundo lugar anticipadamente, “si no tiene lugar la investidura del Presidente o de la Presidenta de las Illes Balears. Finalizará de manera anticipada por disolución acordada por el Presidente o la Presidenta del Gobierno de las Illes Balears”.

En el artículo 55 se regula la disolución separadamente en el caso de que se acuerde por el Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno, y aquí se tratan de manera exhaustiva las exigencias de la disolución. En el párrafo primero se establece que “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Gobierno de las Illes Balears y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución del Parlamento de las Illes Balears con anticipación al plazo natural de la legislatura”. En el párrafo segundo se dice que “la disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, indicando los requisitos exigidos en la legislación electoral aplicable”. Esta posibilidad de disolución no puede efectuarse durante la tramitación de una moción de censura, (párrafo tercero), y finalmente en el párrafo cuarto, se limita la posibilidad de disolución a una vez por año, salvo que se esté en la situación descrita en el artículo 53.5 del Estatuto, que se refiere por error, debiendo referirse seguramente al artículo 55.6 donde se reitera el contenido del párrafo segundo del artículo 55 que acabamos de transcribir.

3.3. Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El artículo 66 del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, regula las causas de finalización de la legislatura, por expiración del mandato legal al cumplirse los cuatro años de la fecha de las elecciones. También puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, o por disolución anticipada, acordada por el presidente o presidenta de la Generalitat. Esa previsión se regula en el artículo 75 que se titula “Disolución anticipada del Parlamento”, y dice que “El presidente o presidenta de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, puede disolver el Parlamento. Esta facultad no puede ser ejercida cuando esté en trámite una moción de censura y tampoco si no ha transcurrido un año como mínimo desde la última disolución por este procedimiento. El Decreto de disolución debe establecer la convocatoria de nuevas elecciones, que deben tener lugar entre los cuarenta y los sesenta días siguientes a la fecha de publicación del Decreto en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya»”.

3.4. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 32.4, regula la posibilidad de disolución del Parlamento. “El Presidente de la Generalitat, con el acuerdo previo del Consell, podrá ordenar mediante Decreto la disolución de las Corts, excepto cuando se encuentre en

tramitación una moción de censura que reúna los requisitos exigidos en el Reglamento de Les Corts”. Esta breve regulación, ubicada en el contexto de las funciones del President, y no en una norma de título específico, difiere de la regulación del resto de los Estatutos en dos elementos. De una parte no contiene la exigencia del transcurso de un año desde la anterior disolución, y de la otra contiene una exigencia más respecto de la moción de censura y es que esta venga conformada con el Reglamento de Les Corts.

3.5. Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, regula en su artículo 37 la posibilidad de regulación anticipada de las Cortes en tres párrafos diferenciados. En el primero se dice que “El presidente de la Junta de Castilla y León, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación de la Junta, podrá acordar la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León”. En su párrafo segundo, que “no podrá acordarse la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León, en los siguientes supuestos: a) cuándo se encuentre en tramitación una moción de censura. b) durante el primer período de sesiones de la legislatura. c) antes de que transcurra un año desde la anterior disolución de la Cámara efectuada al amparo de este artículo”. Y el tercer párrafo dice que “La disolución se acordará por el Presidente de la Junta mediante Decreto que incluirá la fecha de las elecciones a las Cortes de Castilla y León y demás circunstancias previstas en la legislación electoral”.

3.6. Estatuto de Autonomía de Aragón.

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 52 prevé la disolución de las Cortes de Aragón, en cuatro párrafos separados. En el primero se dice que “El Presidente, previa deliberación del Gobierno de Aragón, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón, con anticipación al término natural de la legislatura”. En el segundo, que “la disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán las elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable”. En el tercero, que “Las Cortes de Aragón no podrán ser disueltas cuándo esté en trámite una moción de censura”. y el cuarto, que “No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 48, apartado 3”. Este último inciso hace referencia a la imposibilidad de investidura del candidato a Presidente de la Comunidad de Aragón en el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón.

4. Conclusiones.

PRIMERA. La disolución de los parlamentos autonómicos ha sido regulada por una exigencia propia del desarrollo del Estado autonómico. El recelo del legislador estatal ha sido superado por las exigencias internas de la dinámica política, que necesitaba prever la posibilidad de fa-

cilitar la gobernabilidad de cada CCAA por encima de una visión centralista del problema y que ponía en peligro su estabilidad política.

SEGUNDA. La regulación de esta posibilidad de disolución, ha sido por una parte homogénea, en el sentido de que las CCAA en su totalidad han aceptado la fórmula de posibilitar al Presidente del ejecutivo autonómico, la facultad de disolución, y por otra parte, mimética respecto de la regulación estatal.

TERCERA. Ese mimetismo ha llevado a que expresiones como la de que el Presidente puede disolver el Parlamento “bajo su exclusiva responsabilidad” se consideren incongruentes en el plano autonómico, toda vez que no hay ningún acto debido conectado a su decisión, a diferencia del Estado, en el que el Rey debe firmar el Real Decreto de disolución. De igual modo se ha imitado también la exigencia de que se informe al Consejo de Gobierno, de manera similar al Consejo de Ministros.

CUARTA. Esta exigencia se justifica sobre todo en gobiernos de coalición, en los que otras fuerzas políticas diferentes a la mayoría parlamentaria, pueden formar parte del Gobierno. Se justifica aquí que se de cuenta al Gobierno de esta decisión, que si bien puede estar conectada al partido político de la mayoría, puede ser desconocido para los miembros del Consejo de Gobierno de otro partido político.

QUINTA. Justificados están también los tiempos que mediatizan la decisión de la disolución del Parlamento. En cuanto a la imposibilidad de que medie una moción de censura, está clara la colisión con el derecho de participación política. Y en cuánto a la frecuencia en la disolución, de las regulaciones de algunas CCAA, también se justifica por una exigencia de estabilidad política.

§ 14. EL RÉGIMEN ELECTORAL

Miguel Azpitarte Sánchez

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. El régimen electoral autonómico en los primeros Estatutos.**
- 3. Las posibilidades constitucionales del régimen electoral autonómico y su desarrollo en las leyes electorales autonómicas.**
- 4. La continuidad en los nuevos Estatutos.**
- 5. Conclusiones.**

1. Introducción.

El concepto de régimen electoral abarca los distintos aspectos jurídicos que rodean a una elección, sea para seleccionar representantes o dilucidar la cuestión planteada en un referéndum. Dentro del régimen electoral se ordena el vértice de las elecciones, esto es, el derecho de sufragio, en su dimensión activa y pasiva. Asimismo, el régimen electoral compone el procedimiento electoral, describiendo los sucesivos actos que han de realizarse –esencialmente presentación de candidaturas, proclamación de candidaturas, campaña electoral, votación y proclamación de resultados– hasta la conclusión mediante la atribución de escaños o la resolución de la pregunta formulada en el referéndum. Finalmente, el régimen electoral contiene el sistema electoral en sentido estricto, que incluye el tamaño de la Cámara a elegir, el número y dimensión de la circunscripción, la asignación de escaños por circunscripción y la fórmula electoral para traducir los votos en asientos.

Hecho este acercamiento conceptual que ha de servir para ordenar el análisis estatutario, conviene recordar el devenir de nuestro derecho electoral. El Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, marcó los rasgos esenciales del régimen electoral, que se han prolongado a lo largo del tiempo a través de la Constitución, la LOREG, los Estatutos y las distintas leyes electorales autonómicas. Sirva como ejemplo la determinación de la provincia como unidad electoral (artículo diecinueve), las listas electorales cerradas y bloqueadas para el Congreso (artículo veinte), el sistema d'hont como fórmula electoral (artículo veinte), la cooperación de la administración pública en la campaña electoral (Capítulo I, Título V), el sostenimiento de la campaña con fondos públicos (Capítulo II, Título V) y el establecimiento de una administración especializada para la gestión del proceso electoral (artículo veintidós). Esta configuración de las líneas maestras del régimen electoral durante la transición, es una de las razones que puede explicar su mantenimiento en las sucesivas intervenciones normativas. En efecto, las fuerzas políticas que emergieron en el momento preconstituyente y constituyente han querido salvaguardar políticamente el régimen electoral que les ha dado su posición de preeminencia (sin olvidar, eso sí, que el patronazgo de la UCD sobre el derecho electoral no le salvó de su debate). Así las cosas, la Constitución consolidó los elementos sobresalientes del Real Decreto 20/1977, sin introducir modificaciones significativas. E, igualmente, los primeros Estatutos espigaron los rasgos distintivos, conservando la imagen maestra de la Constitución. Finalmente, tanto la LOREG como las leyes electorales autonómicas, han profundizado en el procedimiento electoral –el flanco menos regulado–, pero han conservado casi intactos los restantes elementos del régimen electoral.

2. El régimen electoral autonómico en los primeros Estatutos.

Los primeros Estatutos identifican de manera expresa la función principal del sistema electoral: articular la representación política del pueblo de la Comunidad Autónoma correspondiente (con la excepción del Estatuto de Autonomía de Galicia y del Estatuto de Autonomía del País Vasco,

si bien éste tiene una referencia al sujeto político “pueblo” en el artículo 1)¹. Esta articulación funcional presupone la existencia de una unidad política singular, el pueblo autonómico, cuya definición se realiza en los Títulos Preliminares, vinculándola a la vecindad administrativa, dada por supuesta la nacionalidad española. De este modo, junto al sujeto político “pueblo español”, caracterizado por la nacionalidad (artículo 13.2 CE) y articulado a través de la representación que corresponde a las Cortes Generales (artículo 66 CE), emergen con los primeros Estatutos tantos pueblos como Comunidades, que se definen no ya por el rígido dato de la nacionalidad, sino por la elección de la vecindad por parte del ciudadano español, y que se conforma representativamente en la Cámara autonómica.

Todavía en lo referido a la función del sistema electoral es oportuno señalar que en los Estatutos de los años ochenta no existe regulación alguna de la función adicional que puede cumplir el régimen electoral en relación con el desarrollo de las consultas populares. Hay razones de sobra para comprender esa anomia. Es verdad que el instituto del referéndum no es entonces absolutamente ajeno a las Comunidades, pues como es sabido fue necesario en la ratificación de la aprobación de los Estatutos del 151 más Disposición Transitoria Segunda, además de ser imprescindible no sólo para la aprobación, sino también para la ratificación de la iniciativa en el supuesto único de Andalucía. Por otro lado, latía, quizá sin un sentido todavía plenamente comprensible, la posibilidad de la consulta popular autonómica, de acuerdo con el artículo 149.1.30. No obstante, la regulación de un régimen electoral específico para los referéndum autonómicos se presenta en aquel tiempo como una exigencia innecesaria, bien porque se entiende que las singularidades están reservadas al Estado a través de la Ley Orgánica del artículo 92, bien porque se comprende –y así se hará en la práctica– que tan sólo se requiere un Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma que regule la normativa precisa en el marco del régimen electoral propio de la Comunidad Autónoma².

Desde este presupuesto y limitados firmemente por la aplicación preferente de los preceptos de la LOREG que regulan el sufragio activo y pasivo (artículos del 2 al 7) así como por los Acuerdos

¹ Artículo 23 del EA de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre. Artículo 9 del EA de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Artículo 8 del EA de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Artículo 9 del EA de Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Artículo 19 del EA de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. Artículo 16 del EA de La Rioja, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio. Artículo 11 de la Ley Foral de Navarra, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. Artículo 21 del EA de la Región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio.

Así ocurría igualmente con los Estatutos ya derogados: Artículo 30 del EA de Cataluña, Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Artículo 25 del EA de Andalucía, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Artículo 10 EA de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Artículo 12 del EA de Aragón, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto; artículo 19.1 del EA de las Illes Balears, Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero. Artículo 9.1 del EA de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

² Por ejemplo, recientemente en la ratificación del Estatuto catalán, Decreto 170/2006, de 18 de mayo, del Departamento de Presidencia de convocatoria del referéndum de ratificación del Estatuto. Completado posteriormente por el Decreto 171/2006, de 18 de mayo, del Departamento de Gobernación y Administraciones públicas. Igualmente para la ratificación del Estatuto de Andalucía, Decreto 2/2007, de 16 de enero, del Presidente de la Junta de Andalucía de convocatoria del referéndum de ratificación del Estatuto y sus normas complementarias recogidas en el Decreto 12/2007 de la Consejería de Gobernación.

autonómicos del 81, los Estatutos de primer ciclo realizan pocas precisiones respecto al derecho de sufragio. Para el sufragio activo recuerdan su carácter universal, libre, igual, directo y secreto³. En el sufragio pasivo se incorpora una remisión total en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad⁴. No obstante, algunos Estatutos han precisado la mayoría de edad o el pleno disfrute de los derechos políticos, en principio, redundado con los requisitos establecidos en la LOREG⁵. Lo cual podría plantear algunos problemas de inconstitucionalidad sobrevenida, por ejemplo, si la LOREG decidiese reducir la edad para ejercer el derecho de sufragio pasivo.

La férrea disciplina del procedimiento electoral por parte de la normativa estatal también explica la escueta regulación de los primeros Estatutos de Autonomía. Singularmente, y en verdad dando continuidad al artículo 42 de la LOREG, encontramos en la mayoría de los Estatutos que accedieron por la vía del 143⁶ de la Constitución una referencia al acto de convocatoria electoral para atribuir la potestad al Presidente de la Comunidad y fijar el cuarto domingo de mayo del cuarto año desde la última disolución automática como fecha fija para la celebración de elecciones, haya habido o no disolución anticipada⁷ (sin embargo, el Estatuto de Autonomía de

³ Artículo 25 del EA de Asturias. Artículo 9.1 del EA de Canarias. Artículo 10.1 del EA de Cantabria. Artículo 10.1 del EA de Castilla-La Mancha. Artículo 10.1 del EA de Madrid (que, además, en el artículo 10.8 requiere la mayoría de edad y el pleno goce de los derechos políticos). Artículo 21 EA de Extremadura. Artículo 11.1 del EA de Galicia. Artículo 17.1 del EA de La Rioja. Artículo 15.1 de la Ley Foral de Navarra. Artículo 26.1 del EA del País Vasco. Artículo 24.1 del EA de la Región de Murcia.

Los ya derogados contenían también esos preceptos: Artículo 31 EA de Cataluña. Artículo 26.2 EA de Andalucía. Artículo 23.1 EA de Valencia. Artículo 20.1 EA de las Illes Balears. Artículo 18.1 EA de Aragón. Artículo 10.1 EA de Castilla y León.

⁴ Artículo 25.2 EA de Asturias. Artículo 10.4 EA de Cantabria. Artículo 10.2 EA de Castilla-La Mancha. Artículo 11.5 EA de Galicia. Artículo 17.1 EA de La Rioja. Artículo 15.2 de la Ley Foral de Navarra. Artículo 26.5 del EA del País Vasco. Artículo 24.2 del EA de la Región de Murcia.

Entre los Estatutos de Autonomía derogados, el artículo 18.7 EA de Aragón. Si bien, el EA de la Comunidad Valenciana, en su versión inmediatamente anterior a la última reforma, ya establecía como condición para ejercer el derecho de sufragio pasivo, la presentación en listas de partidos o coaliciones (artículo 12.2). El artículo 11.4 del derogado EA de Castilla y León preveía expresamente la compatibilidad del cargo de procurador con el de diputado provincial o concejal. Por otro lado, ninguna mención específica realizaba el EA de Cataluña.

⁵ El artículo 10.1 del EA de Canarias establece el pleno disfrute de los derechos políticos, pero, lo que es más importante, exige la condición política de canario –esto es, la vecindad administrativa para ejercer el derecho de sufragio pasivo–. En el mismo sentido, el artículo 10.8 del EA de Madrid requiere la mayoría de edad y el pleno goce de los derechos políticos. Artículo 21. 3 EA de Extremadura. En el mismo sentido el artículo 28.4 del derogado EA de Andalucía, el artículo 18.8 del derogado EA de Aragón y el artículo 22 del derogado Estatuto de las Illes Balears, que preveía además la inscripción en el censo.

⁶ En los Estatutos del 151, más Canarias y Valencia se estipuló tan sólo el mandato de cuatro años sin más precisiones. Artículo 26.2 del derogado EA de Andalucía. Artículo 15 de la Ley Foral de Navarra. Artículo 26.4 del EA del País Vasco. Artículo 11.2 del EA de Galicia. Artículo 10.2 del EA de Canarias.

⁷ Artículo 25.4 EA de Asturias. Artículo 10.3. EA de Cantabria. Artículo 10.2 EA de Castilla-La Mancha. Artículo 10.7 del EA de Madrid (sin referencia expresa a la convocatoria por la Presidencia). Artículo 21.4 del EA de Extremadura. Artículo 24.3 del EA de la Región de Murcia.

El artículo 11.1 del derogado EA de Castilla y León estableció el mandato de cuatro años y su coincidencia con las otras elecciones autonómicas, lo que reenviaba al cuarto domingo de mayo. La última versión del derogado EA de Aragón preveía en el artículo 18.2 el mandato de cuatro años. Artículo 20.3 del EA de las Illes Balears.

La Rioja, en el apartado 5 prevé la posible coincidencia con las municipales, también previstas para el cuarto domingo de mayo, lo cual no excluye, su determinación en otra fecha).

En cuanto al sistema electoral, los Estatutos fijan el tamaño mínimo y máximo de la Cámara. Así, el Estatuto de Autonomía de Asturias en el artículo 25.2 establece una horquilla entre 35 y 45 parlamentarios, cifra elegida también por el Estatuto de Cantabria en el artículo 10.4. El Estatuto canario opta entre 50 y 70. En Castilla-La Mancha, su Estatuto establece un número de parlamentarios entre 47 y 59. El Estatuto de Autonomía de Madrid utiliza una fórmula que liga cada parlamentario a un número de habitantes entre 50.000 y 25.000, vinculando el tamaño de la Cámara a la población. En Extremadura, el artículo 20.1 estipula sólo el número máximo, 65, de parlamentarios. El Estatuto de Autonomía de Galicia dispone entre 60 y 80 parlamentarios según su artículo 11.5. En La Rioja la horquilla se mueve entre 32 y a 40 de acuerdo con el artículo 17.2. Navarra establece la variación entre 40 y 60, atendiendo al artículo 15.2. Entre 45 y 55 es el número de parlamentarios con los que ha de contar la Asamblea de la Región de Murcia, a la luz del artículo 24.2. Finalmente, el Estatuto del País Vasco, no determina el número, pero sí estipula un criterio de igualdad, de manera que cada Territorio Histórico tenga el mismo número de representantes. De entre los Estatutos ya derogados, el de Andalucía preveía entre 90 y 110 diputados en su artículo 26.1. El de la Comunidad Valenciana trazaba un frontera entre 75 y 100 en su artículo 12. El Estatuto de Autonomía de Aragón establecía un número entre 60 y 65 parlamentarios. Sin embargo, los antiguos Estatutos de Cataluña, Illes Balears así como el de Castilla y León guardaban silencio sobre el número de miembros de la Asamblea y remitían su cierre a la correspondiente Ley electoral.

Respecto a la unidad electoral hallamos diversas opciones. Hay Estatutos que, siguiendo el régimen electoral general, optan por la provincia (Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 10.2; Estatuto de Madrid, artículo 10.5; Estatuto de Extremadura, artículo 21.2; Estatuto de Galicia, artículo 11.4; el derogado Estatuto de Andalucía en su artículo 28.1; el derogado Estatuto de Aragón, artículo 18.4; y el derogado Estatuto de Castilla y León, artículo 10.2). Otros toman todo el territorio de la Comunidad como circunscripción (Estatuto de Cantabria, artículo 10.2; Estatuto de La Rioja, artículo 17.3). Canarias prefiere la isla como unidad electoral (Estatuto de Canarias, artículo 9.4). El Estatuto del País Vasco opta por el Territorio Histórico (artículo 26.2). Y, finalmente, hay Estatutos que guardan silencio al respecto, posponiendo la decisión a la Ley Autonómica (Estatuto de Asturias; Estatuto de Navarra; Estatuto de Murcia, que en su transitoria primera establece cinco circunscripciones; Estatuto derogado de las Illes Balears; el Estatuto derogado de Cataluña, que, no obstante, en la Transitoria Cuarta establece la provincia como la circunscripción para las primeras elecciones; y el Estatuto derogado de la Comunidad Valenciana, que, sin embargo, en la transitoria séptima fijaba la provincia como circunscripción).

Una vez establecido el número de escaños y la circunscripción, sin embargo, la mayoría de los Estatutos renuncia a distribuir los asientos entre las distintas unidades electorales en espera a la concreción de la Ley. Pero este silencio es tan sólo aparente, pues a su vez la mayoría de los Estatutos añaden una Disposición Transitoria Primera que recoge la distribución que se había de imputar a cada circunscripción en la primera elección. El artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura sigue la línea marcada en la Constitución para el Congreso y estipula que tendrá que establecerse una representación mínima y otra variable según la población. Por otro

lado, el derogado Estatuto de Autonomía de Andalucía establecía un límite a la imputación de escaños, de manera que ninguna circunscripción podía doblar a otra (artículo 28.1). Por último, La excepción la encontramos en el Estatuto de Castilla-La Mancha, que en su artículo 10.2 ha efectuado la distribución de escaños entre circunscripciones.

Finalmente, respecto a la fórmula electoral todos recogen una referencia a la proporcionalidad⁸ y algunos incluyen la adecuada representación del territorio⁹, pero ningún Estatuto define concretamente el criterio que será utilizado para la atribuir escaños a una u otra candidatura. Esta cuestión nos lleva definitivamente al asunto capital de la remisión a una ley de régimen electoral autonómico y, especialmente, al quórum preciso para su aprobación. En este sentido, un grupo de Estatutos requiere una ley de mayoría absoluta (Estatuto de Asturias, artículo 25.2; Estatuto de Andalucía, artículo 105; Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 10.2 y Transitoria Primera; Estatuto de Extremadura, artículo 21.1; Estatuto derogado de las Illes Balears, artículo 28.2) a otros les basta con una ley de mayoría simple (Estatuto de Cantabria, artículo 10.4; Estatuto de Madrid, artículo 10.4; Estatuto de Galicia, artículo 11.5; Ley Foral, artículo 15.2; Estatuto del País Vasco, artículo 26.5; Estatuto de la Región de Murcia, artículo 24.2; Estatuto derogado de Cataluña, artículo 31.1; Estatuto derogado de Andalucía artículo 28; Estatuto derogado de Aragón artículo 18; Estatuto derogado de Castilla y León, artículo 11) y, finalmente, existen algunos casos en los que la mayoría se eleva a dos tercios (Transitoria Primera del Estatuto de Canarias; Estatuto de La Rioja, artículo 17.1) o tres quintos (Estatuto de Valencia, artículo 13).

3. Las posibilidades constitucionales del régimen electoral autonómico y su desarrollo en las leyes electorales autonómicas.

La concisión normativa de los primeros Estatutos a la hora de regular el régimen electoral general, se debe, en parte, a varios motivos. En primer lugar es una parquedad inicialmente ficticia, pues los Estatutos en sus disposiciones transitorias resuelven, al menos para las primeras elecciones, los tres elementos basilares: la circunscripción, los escaños que se reparten en cada circunscripción y la fórmula electoral. Es decir, la ausencia de ley electoral podrá ser más o menos disfuncional, pero no crea una laguna que haga inoperante el sistema político. De este modo, con la excepción conocida de Cataluña, paulatinamente las Comunidades Autónomas irán cerrando el consenso electoral a través de la correspondiente Ley. Sin embargo, la brevedad estatutaria se debe en segundo lugar a la extensión normativa de la regulación estatal

⁸ EA de Asturias, artículo 25.1. EA de Canarias, artículo 9.2. EA de Cantabria, artículo 10.1. EA de La Rioja, artículo 17.1. LF de Navarra, artículo 15.2. EA del País Vasco, artículo 26.3, si bien el número igual de escaños por Territorio histórico, asegura la "adecuada representación del territorio". EA de la Región de Murcia, artículo 24.1. En el caso del Estatuto de Andalucía derogado se optaba por remitir directamente al sistema de elección del Congreso de los Diputados, artículo 28.2.

⁹ EA Castilla-La Mancha, artículo 10.2. EA de Madrid, artículo 10.1. EA de Extremadura, artículo 21.1. EA de Galicia, artículo 11.2. Artículo 31.1 del derogado Estatuto de Cataluña. EA derogado de Aragón, artículo 18.3. Artículo 20.1 del derogado Estatuto de las Illes Balears. Artículo 10.1 del derogado EA de Castilla y León. El derogado EA de la Comunidad Valenciana daba cuenta de la adecuada representación territorial atendiendo a la "comarcalización".

del régimen electoral general siguiendo la estela del Real Decreto Ley 20/1977, obviamente todavía ajeno a la distribución competencial que traería la Constitución y el ejercicio del derecho de autonomía. Tanto ese Decreto-Ley como la consiguiente corpulencia normativa de la LOREG explican en cierto modo la concisión estatutaria, ya que la Disposición Adicional Primera de la LOREG parece dejar poco margen a las Comunidades y, además, sirve de colchón operativo en el momento de arranque autonómico, dado que el funcionamiento de los poderes territoriales, esencialmente su elección democrática, se sostiene sobre la garantía de la LOREG que, junto a las disposiciones transitorias de los Estatutos, permite un desarrollo efectivo de las elecciones autonómicas¹⁰.

La Disposición Adicional Primera, en su apartado segundo, hace una generosa interpretación de las “competencias” que asisten al Estado en la regulación del régimen general. En verdad no se trata de un ejercicio competencial, sino la actuación de dos reservas confluentes de leyes orgánicas. De un lado, el desarrollo directo del sufragio –artículo 81 en conexión con el 23–, de otro, la previsión específica del mismo artículo 81 en relación con la regulación de un régimen electoral general. Sea como fuere, la citada Disposición Adicional deja fuera del alcance de la Comunidad Autónoma todo lo referido al sufragio activo y pasivo; la administración electoral, a expensas de la regulación en su caso por la Comunidad Autónoma de la Junta Electoral Autónoma (artículo 8.2 LOREG); el censo electoral; el procedimiento electoral, salvo algunos aspectos relativos a la proclamación de candidaturas (artículo 47 LOREG), el voto; el régimen de los apoderados e interventores; la constitución de las mesas electorales y del escrutinio; el control jurisdiccional de los actos electorales; la campaña electoral, dejando a un lado la campaña institucional (artículo 50 LOREG), la distribución de espacios electorales por el Ayuntamiento (artículo 56 LOREG) o espacios en los medios de comunicación (artículos 64 y 67 LOREG); y la financiación electoral, quitando aspectos relativos a su gestión (artículos 121-124).

En estas circunstancias, y si bien el objeto de este trabajo no es el estudio comparado de las leyes electorales autonómicas, es oportuno señalar simplemente que el interés de las leyes electorales autonómicas¹¹ radica principalmente en la estructuración del procedimiento electoral autonómico, tanto en su vertiente de gestión –Junta electoral autonómica– como en su dimensión dinámica, dentro de los márgenes que deja la LOREG. Asimismo, en estas leyes,

¹⁰ Y este sigue siendo el caso de Cataluña, que sin ley electora propia, a partir del Estatuto se apoya en la LOREG y en el Decreto 255/1995, de normas complementarias para las elecciones convocadas al Parlamento de Cataluña, para hacer efectivos los procesos electorales.

¹¹ Ley Electoral del País Vasco 5/1990, de 15 de junio; Ley Electoral de Galicia 8/1985, de 13 de agosto; Ley Electoral de Castilla y León 3/1987, de 30 de marzo; Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón 2/1987, de 30 de marzo; Ley Foral reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra 16/1986, de 17 de noviembre; Ley Electoral de Castilla-La Mancha 5/1986, de 26 de diciembre; Ley 14/1986, de 26 de diciembre, que regula las elecciones a la Junta General del Principado; Ley 1/1986, de 2 de enero, que regula las elecciones al Parlamento de Andalucía; Ley 11/1986, de 16 de diciembre, de normas reguladoras de las elecciones de Madrid; Ley 8/1986, de 26 de noviembre, que regula las elecciones de las Illes Balears; Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones de Canarias; Ley 2/1987, de 12 de febrero, que regula las Elecciones de la Asamblea Regional de la Comunidad de Murcia; Ley 1/1987, de 31 de marzo, de elecciones de diputados a las Cortes Valencianas; Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones de la Asamblea de Extremadura; Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria; Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones de La Rioja.

podremos encontrar la concreción de la dimensión de la Cámara en la horquilla dada por el Estatuto, la definitiva imputación de escaños a cada circunscripción y la concreta fórmula electoral elegida.

La jurisprudencia constitucional ha dado carta de naturaleza a esta generosa interpretación de la reserva de Ley Orgánica. Primero, en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, que habitualmente y con razón se cita para señalar el campo propio de las Comunidades Autónomas, pero que también ha de leerse como una sentencia que confirma la penetración del legislador estatal en las elecciones autonómicas a través de lo reservado a Ley Orgánica:

“De ello se desprende que el «régimen electoral general» incluye las elecciones senatoriales, excluyendo a las comunitarias, y que la competencia para establecer tal régimen electoral general pertenece al Estado. Ahora bien, existe la especificidad que para los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas implica el modo de acceso al Senado, establecido en el apartado 5 del artículo 69 de la CE y diferenciado con respecto al previsto para los Senadores de las provincias. El proceso de acceso de los Senadores de las Comunidades Autónomas, aunque se haga por elección, presenta el rasgo diferencial de que es una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas legislativas, y para subrayar su peculiaridad lo califica expresamente el artículo 69.5 de «designación», la cual se lleva a cabo de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos en cada caso”. (Fundamento jurídico 1).

Idea que se remacha, ahora sí con claros efectos prácticos, en la STC 38/1983, de 16 de mayo, excluyendo las elecciones locales de la intervención normativa de las Comunidades Autónomas:

“Para los recurrentes, la expresión «régimen electoral general» que utiliza el artículo 81.1 de la CE para acotar, con otros objetos, la materia reservada a la Ley Orgánica, comprende tan sólo el régimen jurídico de las elecciones para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, de modo que así entendida la indicada expresión, es la Ley que ha de desarrollar lo previsto en los artículos 67 al 70 de la Constitución la que tendrá el carácter de orgánica, mas no la que en el marco constitucional del artículo 140 regule lo que es básico o fundamental en las elecciones locales. Sin embargo, esto no es así, porque si bien –en un primer análisis– la expresión «régimen electoral general» puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los artículos 140, 68.1 y 23.1 de la Constitución. Y es que el artículo 140 (al igual que el artículo 68.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales en los aspectos que dice, Ley que por la misma exigencia del artículo 23.1 y la precisión que hace el artículo 81.1, entendido en relación con los artículos 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley –a la Ley Orgánica– el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el artículo 140. El contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la Ley Orgánica.

También es de observar la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones «régimen electoral general» con «elecciones generales», contraponiendo a su vez estas últimas a las «elecciones locales», para inferir de ello que el texto impugnado en este recurso, al contraerse a la materia citada en último lugar, nunca puede revestir el carácter de Ley Orgánica por hallarse el mismo reservado al régimen electoral general, según quedó ya reflejado. Y ello en consideración a que el adjetivo «general» no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral. En este mismo aspecto cabe referirse a que cuando la CE alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101 no hace más que aludir –con una específica finalidad– a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola.

Las consideraciones expuestas apoyan el criterio según el cual no es estimable que lo relativo a elecciones locales deba ser excluido del ámbito de una Ley Orgánica, porque se trata de una materia integrada dentro del «régimen local», hallándose éste reservado a los Entes Autonómicos, con competencia exclusiva al respecto, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la CE (valga por todas la citada del artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña), criterio inadmisibles porque la argumentación de los recurrentes se apoya en una interpretación ciertamente forzada y extensiva de los textos citados, frente a la cual se alza la necesidad de atribuir todo el valor y alcance que merece la expresión «régimen electoral general», incluida en el artículo 81.1 de la CE”. (Fundamento jurídico 2).

Doctrina que se consolida de manera definitiva en la STC 154/1988, de 21 de julio, a la hora de juzgar la constitucionalidad de un aspecto aparentemente procedimental como es la posibilidad de que las Comunidades dispongan de su propio censo:

“A este respecto debe ponerse ante todo de manifiesto la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo –y así lo reconoce la Ley vasca (artículos 2 y 4)–, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta –la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma–, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo. Por ello resulta perfectamente congruente con la protección especial que la Constitución dispensa al derecho fundamental proclamado en su artículo 23.1, que el artículo 38.4 de la vigente Ley Orgánica electoral disponga la aplicación del procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 CE a los recursos jurisdiccionales que se deduzcan frente a las decisiones de la Oficina del Censo Electoral, fuera del período electoral, en materia de listas electorales. Y que quepa también, por la vía configurada en el artículo 43 de la LOTC, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas, del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el artículo 49 de aquella Ley Orgánica electoral.

Dada la relevancia de la inscripción censal en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el censo se convierte así en un instrumento indispensable para dicho ejercicio.

De lo anterior se deduce que la Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1 de la Norma fundamental”. (Fundamento jurídico 3).

Y continúa en el fundamento jurídico cuarto:

“Pues bien, siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio y definido éste en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (artículos 2 y 3 de la LOREG), la unidad de censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad exigida por el artículo 149.1.1 CE el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones. Hipótesis que podría darse si cada una de las Comunidades Autónomas elaborase, al margen y con independencia del censo nacional común, un censo propio destinado a ser utilizado en las elecciones para la constitución de la respectiva Asamblea Legislativa. Tal riesgo no quedaría suficientemente salvado con la existencia de una normativa estatal aplicable en todo el territorio que regulase los requisitos para la inscripción en el censo y los datos en él inscribibles, ni con la garantía representada por una eventual revisión judicial de lo actuado por las distintas administraciones, pues las normas generales no siempre pueden predeterminar en su totalidad los criterios de los órganos que las han de aplicar y, en lo que a la revisión judicial se refiere, los pronunciamientos judiciales versarían, en esta hipótesis de censos diversos, sobre inscripciones censales también distintas”.

Finalmente, el campo de actuación se cierra de un modo adicional para las Comunidades del 143, pues la STC 225/1998, de 23 de noviembre, de extiende el requisito de la proporcionalidad previsto en artículo 152 para las Comunidades Autónomas del 151:

“La primera cuestión a resolver, como ha puesto de relieve el Abogado del Estado, es la de la aplicación misma del mencionado precepto constitucional a una Comunidad Autónoma que, como la Canaria, no se constituyó en su día por el procedimiento del artículo 151.1 CE.

De conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE podían contar o no según sus Estatutos con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el artículo 152.1 CE para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el artículo 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional; en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, proceso de acercamiento que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional. Ninguna duda

existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”. (Fundamento jurídico 6).

En este contexto de expansión de la normativa del Estado en virtud de la reserva de Ley Orgánica y sostenida sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la ampliación del campo de actuación de las Comunidades Autónomas sólo es de esperar como resultado de la autocontención del Estado. La reciente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, es un ejemplo claro en este sentido. Es sabido que su Disposición Adicional Primera y Segunda modifica la LOREG introduciendo las llamadas listas compensadas de modo que “los candidatos de cada uno de los sexos suponga como mínimo el 40 por 100”, proporción que ha de articularse en cada tramo de cinco puestos (apartado segundo, de la Adicional Segunda). Previendo, sin embargo, que alguna Comunidad Autónoma ya tuviera un requisito de paridad más intenso¹² o que pudiese introducirlo, en el apartado uno de la adicional segunda se dispone expresamente una cláusula que autoriza las medidas más favorecedoras: “En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten en las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”.

4. La continuidad en los nuevos Estatutos.

El régimen electoral no es un ámbito donde los nuevos Estatutos hayan introducido novedades significativas. Esto es muestra, sin duda, de la satisfacción general que los actores políticos encuentran en las reglas vigentes que, en definitiva, son la causa de la existencia política de estos mismos actores. Si el derecho autonómico puede ser lugar para la experimentación de nuevas fórmulas y técnicas jurídico-políticas, el campo electoral no ha dado frutos en este sentido y continúa desarrollándose con los mismos parámetros que han construido la realidad política de las Comunidades Autónomas, sin olvidar nunca la férrea delimitación que realiza la LOREG.

Los nuevos Estatutos siguen haciendo hincapié en la función representativa como destino principal de las elecciones (Estatuto de Cataluña, artículo 55; Estatuto de Andalucía, artículo 100; Estatuto de las Illes Balears, artículo 40.1; Estatuto de Aragón, artículo 33.1; Estatuto de Castilla y León, artículo 20; Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 21.1; proposición de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 24.1; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 16.1). No obstante, en una lectura sistemática de los Estatutos ya es imprescindible incorporar de modo definitivo las consultas populares autonómicas en el escenario finalista del régimen electoral (Estatuto de Cataluña artículos 29.6 y 122; Estatuto de Andalucía, artículos 30.1.c y 78; Estatuto de las Illes Balears, artículos 31.10 y 15.2.c; Estatuto de Aragón, artículo 71.27; Estatuto de Castilla y León, artículo 71.1.15^a; Estatuto de la Comunidad Valenciana,

¹² Era el caso del artículo 50.4 de la Ley, tras su reforma por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero. Este precepto eleva la paridad al 50%.

artículo 50.8; proposición del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 115; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 9.1.51)). Y aunque sistemáticamente quizá sería recomendable una ley electoral que regulase también las consultas, dando así una imagen completa de los procesos electorales, la habitual especialidad de quórum de las leyes electorales autonómicas hace presagiar que el régimen electoral de las consultas tendrá una regulación singular.

Tampoco existen novedades en el sufragio activo, que continúa definiéndose en torno a sus rasgos esenciales –universal, libre, secreto y directo– (Estatuto de Cataluña, artículo 56.1; Estatuto de Andalucía, artículo 100.1; Estatuto de las Illes Balears, artículo 44.1; Estatuto de Aragón, artículo 37.1; Estatuto de las Illes Balears, artículo 43 que requiere también la inscripción en el censo; Estatuto de Castilla y León, artículo 21.1; Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 23.1; proposición de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 25.1; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 17.1). Sí surgen novedades en la regulación del sufragio pasivo. Junto al requisito habitual de la vecindad administrativa, el pleno disfrute de derechos políticos, la mayoría de edad (por ejemplo, Estatuto de Andalucía, artículo 104.4) o la inscripción en el censo (Estatuto de las Illes Balears, artículo 42), ahora algunos Estatutos mandan expresamente la igualdad de género en la composición de las listas electorales (Estatuto de Cataluña, artículo 56.4; Estatuto de Andalucía, artículo 105.2; proposición del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 25.6; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 17.4). Por otro lado, el Estatuto de la Comunidad Valenciana requiere concretamente que el derecho de sufragio pasivo se ejerza a través de candidaturas presentadas por “partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores...” (artículo 23.2).

El procedimiento electoral recibe un tratamiento tan conciso como en los Estatutos de primer ciclo. O bien se señala el momento electoral una vez disuelta la Cámara (Estatuto de Andalucía, artículo 104.3) o se reconoce la potestad del Presidente de la Comunidad para iniciar el procedimiento mediante la convocatoria (Estatuto de Cataluña, artículo 56.4; Estatuto de Castilla y León, artículo 21.3; Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 23.4; proposición Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 25.5; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 17.2). No obstante, existen algunas novedades. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 56.2 hace una referencia expresa a la Administración electoral, que habrá de ser “independiente” y garantizar la “transparencia y objetividad del proceso electoral”. El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cambio, incide sobre la campaña electoral y manda en el artículo 105.2 que la Ley Electoral regule el deber de los medios de titularidad pública de organizar debates entre las fuerzas con representación parlamentaria.

Los Estatutos de nuevo ciclo vuelven a marcar el tamaño de la cámara autonómica utilizando la técnica de la horquilla o escogiendo suelos y techos. El Estatuto de Cataluña la fija entre 100 y 150 (artículo 56.1). El Estatuto de Aragón establece un número entre 65 y 80 (artículo 36). La proposición de reforma estatutaria en Castilla-La Mancha delimita la horquilla entre 47 y 59 parlamentarios (artículo 25.1). El de Andalucía prefiere marcar un número mínimo –109– y dejar abierto el techo (artículo 101.1), al igual que el de la Comunidad Valenciana, que lo establece en 99 (artículo 23.1). Por el contrario, la proposición del Estatuto de Autonomía de Extremadura fija un techo de 65 parlamentarios (artículo 17.1) El Estatuto de Castilla y León renuncia a fijar una horquilla y opta por determinar el número a partir de la población, de modo que todas las

circunscripciones tienen un mínimo de tres “y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500”. Por último, en el Estatuto de las Illes Balears se renuncia a delimitar el tamaño.

La opción por la provincia como circunscripción electoral sigue siendo mayoritaria (Estatuto de Andalucía, artículo 104.1, que de nuevo estipula una prohibición por la cual ninguna circunscripción podrá tener el doble de parlamentarios; Estatuto de Aragón, artículo 37.4; Estatuto de Castilla y León, artículo 21.2; Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 24; proposición del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 25.4; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 17.3). El Estatuto de las Illes Balears opta por la isla (artículo 41.3). Por otro lado, Cataluña continúa sin fijar en su Estatuto las circunscripciones.

Igual que en los Estatutos de primer ciclo, en general no se precisa la atribución de escaños entre circunscripciones. No obstante, el Estatuto de la Comunidad Valenciana sí efectúa una previsión determinante vinculada a una representación mínima, la población y una regla de cierre para evitar la desproporción: “...garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres” (artículo 24). Una técnica similar utiliza el Estatuto de Castilla y León que opta por un vínculo poblacional a partir de un número mínimo de tres parlamentarios (artículo 21.2). Igual que la proposición del Estatuto de Autonomía de Extremadura en el artículo 17.3. La proposición de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha fija también una representación mínima, pero ésta no es igualitaria sino que según la circunscripción tiene un número diverso (artículo 25.4: Albacete 10, Ciudad Real 11, Cuenca 8, Guadalajara 7 y Toledo 11). Finalmente, Aragón utiliza una fórmula como límite a la distribución de escaños –“...correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada” (artículo 36)–.

Tampoco se avanza en la concreción de la fórmula electoral y, pese a su definitiva estipulación en las leyes electorales autonómicas apostando en general por dar continuidad al sistema d'hont e introduciendo en muchas la barrera electoral, los nuevos Estatutos no se hacen eco y mantienen la referencia genérica a la proporcionalidad y a la adecuada representación del territorio (Estatuto de Cataluña, artículo 56.2; Estatuto de Andalucía, artículo 104.2; Estatuto de las Illes Balears, artículo 41.1; Estatuto de Aragón, artículo 37.3; Estatuto de Castilla y León, artículo 21.1; Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 23.1; proposición del Estatuto de Extremadura, artículo 17.1, que no hace mención a la representación adecuada). Una mayor innovación la encontramos en el artículo 23.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana cuando en la parte final hace una referencia a la posible existencia de barreras electorales: “2. Para poder ser proclamados electos y obtener escaño, los candidatos de cualquier circunscripción habrán de gozar de la condición política de valencianos y deberán haber sido presentados por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que obtengan el número de votos exigido por la Ley Electoral valenciana”. Pero sobre todo en la proposición de reforma del

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que establece claramente la barrera electoral del 3% en el artículo 25.7.

En estas circunstancias, la remisión a la Ley Electoral sigue siendo fundamental. Los Estatutos de Cataluña e Illes Balears optan por la mayoría de dos tercios (Estatuto de Cataluña, artículo 56.2; Estatuto de las Illes Balears, artículo 41.4), en el caso valenciano y manchego, además los dos tercios se exigen en una votación sobre el conjunto del texto (Estatuto de la Comunidad Valenciana, artículo 24; proposición del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 25.8). El Estatuto de Andalucía en su artículo 37.6 estipula la mayoría absoluta. Finalmente, el Estatuto de Castilla y León no fija quórum específico (artículo 21.4). Además, merece la pena atender al artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al artículo 25.8 de la proposición de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha y al 17.4 de la proposición de reforma del Estatuto de Extremadura, pues en ellos se hace una precisa delimitación del contenido necesario de tal Ley.

5. Conclusiones.

El derecho autonómico electoral ha estado marcado desde sus orígenes por los dos rasgos que han determinado el régimen electoral en España: continuidad de los parámetros fijados durante la transición y dificultad para incorporar todos esos parámetros a la norma institucional básica. Se produce así una suerte de paradoja, pues aunque resulta muy difícil modificar los pilares del derecho electoral, dándose así una rigidez de facto, no se logra elevar ese consenso a la Constitución o el Estatuto, con la intención de dotarlo de una efectiva rigidez jurídica. Además, el derecho electoral autonómico ha estado siempre muy ceñido por el escaso margen que deja la LOREG. Así las cosas, si el Estado autonómico podría ser un espacio de experimentación democrática, con resultados palpables en el derecho electoral, ni la densidad normativa del Estado ni la realidad política han permitido recoger frutos en este sentido. En definitiva, los nuevos Estatutos reinciden en los aspectos regulados por los Estatutos de primer ciclo y resulta difícil destacar grandes novedades.

§ 15. EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD

Adoración Galera Victoria

Sumario

- 1. Preceptos estatutarios sobre el Gobierno en los Estatutos de Autonomía.**
- 2. Desarrollo legislativo autonómico sobre el Gobierno y jurisprudencia constitucional.**
- 3. Preceptos estatutarios sobre el Gobierno en los Estatutos de Autonomía reformados.**
- 4. Conclusiones.**

1. Preceptos estatutarios sobre el Gobierno en los Estatutos de Autonomía.

Siguiendo el modelo constitucional las primeras redacciones de los Estatutos de Autonomía regulan de forma genérica el Gobierno a partir de su definición como órgano colegiado y el recurso al desarrollo legislativo para la posterior concreción del régimen jurídico de la institución y sus miembros. No obstante, este modo de proceder no impide que algunos textos estatutarios hayan incluido referencias sobre aspectos concretos de su régimen jurídico relativos a su composición, organización, estatuto jurídico de sus miembros, responsabilidad colegiada y cese del Gobierno. Atendiendo a estos contenidos este análisis se agrupa en torno a los distintos ámbitos de regulación: naturaleza y definición institucional, composición y Estatuto jurídico de sus miembros, competencias, responsabilidad política, supuestos de cese y gobierno en funciones y, por último, las referencias estatutarias relativas a la publicación y entrada en vigor de las normas y actos del gobierno.

a) En cuanto a la naturaleza y posición institucional del Gobierno, los Estatutos de Autonomía incluyen definiciones generales referidas al carácter colegiado del órgano y a sus funciones esenciales en el marco autonómico. Junto esa definición, las primeras redacciones estatutarias recurren a la actividad posterior del legislador autonómico para el desarrollo de los principales extremos de la configuración de la institución. En esta línea han sido redactados casi todos los Estatutos de Autonomía con independencia del procedimiento seguido para su aprobación (artículo 29 EPV¹, artículo 37.1 EC²: artículo 16 EG³, artículos 34 y 36 EA⁴, artículo 33 EAs⁵,

¹ Artículo 29 EPV: "El Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco". Texto aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22-12-1979).

² Artículo 37.1 EC: "El Consejo, órgano colegiado de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, será regulado por Ley de Cataluña que determinara su composición, el Estatuto, la forma de nombramiento y cese de sus miembros y sus atribuciones". Texto aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 21-12-1979).

³ Artículo 16 EG: "1. La Junta es el órgano colegiado de Gobierno de Galicia. 4. Una Ley de Galicia regulará la organización de la Junta y las atribuciones y el Estatuto personal de sus componentes". Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE 28-04-1981).

⁴ Artículo 34 EA: "El Consejo de Gobierno de Andalucía es el órgano colegiado que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía". Artículo 36 EA: "1. El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros será regulado por Ley del Parlamento Andaluz (...)". Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 11-01-1982).

⁵ Artículo 33 EAs: "Uno. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General. Dos. La Junta, por mayoría de sus miembros, regulará las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes". Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (BOE 11-01-1982). En todo caso, la redacción de este precepto sería modificada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias en los términos siguientes: "Uno. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Dos. Por Ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta, se regularán las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes".

artículo 17.1 ECant.⁶, artículo 23 ER⁷, artículo 32 EMur.⁸, artículo 17 EV⁹, artículo 23 EAr.¹⁰, ar-

⁶ Artículo 17.1 ECant.: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado de gobierno de Cantabria. 5. Una Ley de la Asamblea Regional de Cantabria regulará la organización del Consejo de Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes”. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria (BOE 11-01-1982). No obstante, la redacción de esta disposición estatutaria es revisada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto, ubicando esta regulación en el artículo 18 ECant., conforme al cual “1. El Gobierno, órgano colegiado, dirige la acción política y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y las leyes. 5. Una Ley del Parlamento regulará la organización del Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes”.

⁷ Artículo 23 ER: “Uno. El Consejo de Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma”. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19-06-1982). No obstante esta redacción sería modificada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto, en virtud de la cual el nuevo artículo 24 ER dispone “Uno. El Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones ejecutivas y la administración de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole en particular: a) El ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada por este Estatuto al Parlamento. b) Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda. c) Ejecutar en general, cuantas funciones se deriven del ordenamiento jurídico estatal y regional. Tres. Una Ley de la Comunidad Autónoma regulará el Estatuto personal de los miembros del Gobierno y sus relaciones con los demás órganos de la Comunidad Autónoma, dentro de las normas del presente Estatuto y de la Constitución”.

⁸ Artículo 32 EMur.: “Uno. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional (...). Cinco. En lo no previsto en este Estatuto, una Ley de la Asamblea, aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto personal de sus miembros”. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE 19-06-1982). La redacción de esta disposición sería revisada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia en los siguientes términos: “1. El Consejo de gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional. El Consejo de Gobierno está facultado para interponer recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 162.1.a), de la Constitución, y el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como para suscitar los conflictos de competencia que opongan a la Región con el Estado o con otras Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.c) de la Constitución, y en los artículos 59 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 4. En lo no previsto en este Estatuto, una Ley de la Asamblea, aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto Personal de sus miembros”.

⁹ Artículo 17 EV: “1. El «Consell» es el órgano colegiado del Gobierno valenciano, que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria. En particular, dirige la Administración, situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana”. Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 10-07-1982).

¹⁰ Artículo 23 EAr.: “Uno. La Diputación General ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 16-08-1982). Este artículo sería reenumerado como artículo 24 por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía.

título 13.1 ECM¹¹, artículo 39 EE¹², artículo 33 EB¹³, artículo 21 EM¹⁴ y artículo 16 ECL¹⁵). No obstante, debe advertirse la falta de previsión estatutaria relativa a la naturaleza del gobierno en los Estatutos de autonomía canario y navarro, donde su regulación se centra desde el principio en la posición del gobierno como titular de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, además de otras competencias derivadas de la Constitución u otras leyes (artículos 15 ECan.¹⁶ y 23 LORAFNA¹⁷). En este contexto y pese a la parca regulación que se advierte en las normas estatutarias sobre extremos de detalle referidos al Gobierno cabe destacar las previsiones

¹¹ Artículo 13.1 ECM: “El Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado de la región, dirige la acción política y administrativa regional, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16-08-1982).

¹² Artículo 39 EE: “1. La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas propias del Gobierno de la Comunidad”. Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 26-02-1983). Este precepto sería modificado por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, pasando a ser el artículo 37 EE conforme al cual “1. La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones propias del Gobierno de la Comunidad. 2. Asimismo, ejercerá aquellas otras que le sean encomendadas por Ley y, en especial, interponer el recurso de inconstitucionalidad, plantear y personarse, por propia iniciativa o previo acuerdo de la Asamblea, ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el artículo 161.1.c) de la Constitución”.

¹³ Artículo 33 EB: “1. El Gobierno de la Comunidad Autónoma es un organismo colegiado con funciones ejecutivas y administrativas”. Artículo 34 EB: “El Gobierno tiene la potestad reglamentaria y elabora los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Le podrán ser atribuidas otras facultades de acuerdo con la Ley”. Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

¹⁴ Artículo 21 EM: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 01-03-1983). Este precepto será reenumerado como artículo 22 en virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

¹⁵ Artículo 16 ECL: “1. La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas, de acuerdo con el presente Estatuto”. Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE 02-03-1983). Disposición modificada y reenumerada por la Ley Orgánica 4/1999, de reforma del Estatuto de Autonomía conforme a la cual el artículo 19 establece: “1. La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico”.

¹⁶ Artículo 15 ECan.: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 16-08-1982) conforme al cual “Corresponde al Gobierno de Canarias: 1. Las funciones ejecutivas y administrativas, de conformidad con lo que establece el presente Estatuto. 2. La potestad reglamentaria. 3. La planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla. 4. La interposición de recursos de inconstitucionalidad y cuantas facultades le atribuya la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Cualquier otra potestad o facultad que le sea conferida por las Leyes”.

¹⁷ Artículo 23 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 16-08-1982) establece: “Uno. Al Gobierno de Navarra o Diputación Foral le corresponde: a) La función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa. b) La facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial. c) Las competencias que le atribuye esta Ley Orgánica y las que puedan corresponderle con arreglo a otras leyes”.

destinadas a fijar la sede de la institución en el territorio de la Comunidad Autónoma. Así ha sido establecido en los casos de Cataluña (artículo 37.3¹⁸), Comunidad Valenciana (artículo 17.3)¹⁹, Aragón (artículo 24)²⁰, e Islas Baleares (artículo 32.6)²¹.

b) En cuanto a la composición del Gobierno y salvo la ausencia de una mención expresa al respecto en el Estatuto catalán, las normas estatutarias se refieren a las figuras institucionales que conforman el Gobierno (Presidencia, Vicepresidencia/s en su caso, y titulares de las Consejerías), si bien como criterio general se remiten al posterior desarrollo legislativo de este órgano para la determinación del nombramiento, cese, suplencia y estatuto personal de sus miembros (artículos 30 EPV²², Navarra²³, Canarias²⁴, Baleares²⁵). No obstante, la mayoría de las normas estatutarias regulan algunos extremos relativos a estos aspectos, como el sistema de nombramiento de los Consejeros y Consejeras, o los requisitos para su designación o causas de incompatibilidad (Galicia²⁶,

¹⁸ Artículo 37.3 EC: “La sede del Consejo estará en la ciudad de Barcelona, y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones”.

¹⁹ Artículo 17.3 EV: “La sede del Gobierno valenciano estará en la ciudad de Valencia, y sus organismos servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones”.

²⁰ Artículo 24, reenumerado como 25 por la Ley Orgánica 5/1995, de reforma del Estatuto de Autonomía “1. La sede de la Diputación General estará en Zaragoza. 2. Por Ley de Cortes de Aragón podrá modificarse la sede de la Diputación General”.

²¹ Artículo 32.6 EB: “La sede del Gobierno será la ciudad de Palma, pero podrá reunirse en cualquier lugar del territorio de la Comunidad Autónoma, previa convocatoria”.

²² Artículo 30 EPV: “Las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y Consejeros, así como el Estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento”.

²³ Artículo 25 LORAFNA: “Uno. Ley Foral regulará la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el Estatuto de sus miembros”.

²⁴ Artículo 16 ECan.: “1. El Gobierno de Canarias está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros. 2. Una Ley del Parlamento canario determinará su composición y sus atribuciones, así como el Estatuto de sus miembros. 3. El número de miembros del Gobierno no excederá de once”.

²⁵ Artículo 33 EB: “2. El Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros. El número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva no excederá de diez. 3. Una Ley del Parlamento, aprobada por mayoría absoluta, establecerá la organización del Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes”.

²⁶ Artículo 16 EG: “2. La Junta de Galicia está compuesta por el Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. 3. Los Vicepresidentes y los Consejeros serán nombrados y cesados por el Presidente. 4. Una Ley de Galicia regulará la organización de la Junta y las atribuciones y el Estatuto personal de sus componentes”.

Andalucía²⁷, Cantabria²⁸, Rioja²⁹, Murcia³⁰, Castilla-La Mancha³¹, Extremadura³², Madrid³³ y

²⁷ Artículo 34 EA: "El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente y los Consejeros". Artículo 36 EA: "1. El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros será regulado por Ley del Parlamento Andaluz, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna".

²⁸ Artículo 17 ECant.: "Dos. El Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros. El número de Consejeros, con responsabilidad ejecutiva no excederá de diez. Tres. Los Consejeros, que no requerirán la condición de Diputados Regionales, serán nombrados y cesados por el Presidente, siendo preceptiva la información de éste a la Asamblea. Cuatro. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas y de representación en uno de los Consejeros. Cinco. Una Ley de la Asamblea Regional de Cantabria regulará la organización del Consejo de Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes. Seis. Los Consejeros no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato de la Asamblea, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo". La redacción de este precepto sería modificada por la Ley Orgánica 11/1998, de reforma del ECant. en virtud de la cual se sustituye el término Asamblea por el de Parlamento, se suprime el límite de los miembros del Gobierno con responsabilidad ejecutiva (apartado dos), se suprime igualmente la referencia a posibilidad de ser miembro del Gobierno sin poseer la condición de diputado regional (apartado tres), se añade y antepone a los titulares de las consejerías la figura de la Vicepresidencia en los supuestos de delegación temporal de las funciones de la Presidencia (apartado cuatro) y se añade a la fórmula general de incompatibilidad con el cargo los supuestos de "actividad profesional o mercantil" (apartado seis).

²⁹ Artículo 23 ER: "Dos. El Consejo de Gobierno se compone del Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejeros, que no requerirán la condición de Diputados regionales y que serán nombrados y cesados por aquel, quien también determinará su número, que, en todo caso, no podrá exceder de diez. Tres. Una Ley de la Comunidad Autónoma regulará el Estatuto personal de los miembros del Consejo de Gobierno y sus relaciones con los demás órganos de la Comunidad Autónoma dentro de las normas del presente Estatuto y de la Constitución".

³⁰ Artículo 32 EMur.: "Dos. El Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros. Seis. El Vicepresidente, de haberlo, y los Consejeros serán nombrados y cesados por el Presidente del Consejo de Gobierno". La reforma del Estatuto por la Ley Orgánica 1/1998, además de suprimir el límite de once miembros del Gobierno ya apuntado, reformula en el apartado segundo del precepto la composición del Gobierno en los términos siguientes: "El Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente".

³¹ Artículo 13 ECM: "Dos. El Consejo de Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros. El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente. Tres. El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros será regulado por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer cualquier otra actividad laboral o profesional". Por su parte, el artículo 15 ECM establecía que "Los Vicepresidentes y los Consejeros serán nombrados y cesados por el Presidente del Consejo de Gobierno. Los Vicepresidentes deberán tener, en todo caso, la condición de Diputados". La reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por la Ley Orgánica 3/1997, suprimirá este requisito para los miembros del Gobierno.

³² Artículo 37 EE: "1. El Presidente nombra y separa libremente a los miembros de la Junta de Extremadura, dando cuenta a la Asamblea". Artículo 41 EE: "1. Los miembros de la Junta de Extremadura residirán necesariamente en Extremadura. 2. Los miembros de la Junta de Extremadura no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o empresarial alguna".

³³ Artículo 21 EM: "2. El Consejo de Gobierno estará compuesto por el Presidente y los Consejeros, cuyo número no podrá exceder de diez. De entre los Consejeros podrá nombrarse uno o más Vicepresidentes. 3. Los miembros del Consejo de Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente. Para ser miembro del mismo no será preciso reunir la condición de Diputado, salvo en el supuesto de los Vicepresidentes". La salvedad referida a la figura de la Vicepresidencia será suprimida por la Ley Orgánica 5/1998, de reforma del Estatuto de Autonomía. Igualmente hay que destacar el artículo 22.1 EM con-

Castilla y León³⁴). Resulta igualmente destacable la constatación de que en la redacción original de la mayoría de los Estatutos de Autonomía se prevén limitaciones cuantitativas en la composición del Gobierno. Se trata no obstante de normas que actualmente han perdido vigencia ya que fueron posteriormente suprimidas con ocasión de las reformas estatutarias realizadas durante la década de los noventa (Asturias³⁵, Cantabria³⁶, La Rioja³⁷, Murcia³⁸, Aragón³⁹, Castilla-La Mancha⁴⁰, Canarias, Extremadura⁴¹, Baleares⁴², Madrid⁴³ y Castilla y

forme al cual "El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer otras actividades laborales, profesionales o empresariales que las derivadas del ejercicio de su cargo El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros será regulado por Ley de la Asamblea de Madrid".

³⁴ Artículo 16 ECL: "2. Una Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León regulará la composición de la Junta, cuyo número de miembros no excederá en todo caso, de diez, además del Presidente, así como el Estatuto personal e incompatibilidades de sus miembros que reciben la denominación de Consejeros. 3. El Presidente de la Junta nombra y separa libremente a los miembros de la misma, dando comunicación inmediata a las Cortes de Castilla y León".

³⁵ Artículo 33.3 EAs.: "El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente". Derogado por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

³⁶ Artículo 17 ECant.: "Dos. El Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros. El número de Consejeros, con responsabilidad ejecutiva no excederá de diez". La Ley Orgánica 11/1998, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria suprimirá ese límite de diez consejeros.

³⁷ Artículo 23 ER: "Dos. El Consejo de Gobierno se compone del Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejeros, que no requerirán la condición de Diputados regionales y que serán nombrados y cesados por aquel, quien también determinará su número, que, en todo caso, no podrá exceder de diez". Límite suprimido por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía.

³⁸ Artículo 32 EMur.: "Tres. El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente. Seis. El Vicepresidente, de haberlo, y los Consejeros serán nombrados y cesados por el Presidente del Consejo de Gobierno". La reforma del Estatuto murciano por la Ley Orgánica 1/1998, suprimirá este límite de once miembros del Gobierno.

³⁹ Artículo 23 EAR.: "Dos. La Diputación General estará constituida por el Presidente y los Consejeros que el Presidente nombra y separa libremente. El número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva no podrá exceder de diez. Tres. Una Ley de Cortes de Aragón determinará el Estatuto de sus miembros y sus atribuciones, así como el régimen de incompatibilidades". El Límite cuantitativo a los miembros del gobierno sería suprimido por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

⁴⁰ La reforma del Estatuto realizada por la Ley 3/1997, además de suprimir el número máximo de miembros del gobierno contemplado en el artículo 13 ECM antes citado, prevé una mayoría cualificada de tres quintos de de los miembros del Parlamento para la aprobación de la Ley del Gobierno y dota de rango estatutario la limitación de los mandatos del Presidente.

⁴¹ Artículo 37 EE: "2. Los miembros de la Junta de Extremadura no excederán de diez, además del Presidente". Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura suprimirá este apartado.

⁴² Supresión realizada por la Ley Orgánica 3/1999, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁴³ Supresión conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid.

León⁴⁴) y como se verá con detalle más adelante, en las últimas reformas realizadas (Comunidad Valenciana⁴⁵).

c) En relación con las competencias atribuidas al Gobierno los Estatutos de Autonomía se advierte una escasa regulación estatutaria, salvo la referencia a las competencias generales propias de su naturaleza institucional y a su posible desarrollo legislativo posterior. Pese a ello en algunos casos las normas estatutarias precisan algunos ámbitos de actividad centrados, principalmente, en la legitimación del Gobierno autonómico para acceder a la jurisdicción constitucional. De este modo, la mayoría de los Estatutos recuerdan la competencia constitucionalmente reconocida en el artículo 162.1.a) CE al Consejo de Gobierno como sujeto legitimado ante el Tribunal Constitucional para interponer recursos de inconstitucionalidad y su legitimación para plantear cuestiones de competencia conforme haya sido establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En efecto, además de la fórmula genérica referida a las atribuciones clásicas del órgano gubernamental sobre la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, entre los primeros Estatutos de Autonomía aprobados se advierte una única referencia a la competencia gubernamental para interponer recursos de inconstitucionales y cuestiones de competencia. Así, y dejando al margen el silencio que guardan los textos estatutarios vasco, andaluz, asturiano y madrileño sobre ésta y otras posibles competencias, esta consideración puede comprobarse en los artículos 38 EC⁴⁶, artículo 19 EG⁴⁷, artículo 21 ECant.⁴⁸, artículo 23.1.b) ER⁴⁹, artículo

⁴⁴ Límite suprimido por la Ley Orgánica 4/1999, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁴⁵ Artículo 17.2 EV: “Sus miembros, cuyo número no excederá de diez con funciones ejecutivas, además del Presidente de la Generalidad Valenciana, son designados por éste sus funciones, composición, forma de nombramiento y cese de sus miembros, serán regulados por Ley de las Cortes Valencianas”.

⁴⁶ Artículo 38 EC: “El Consejo podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad. Podrá también, por propia iniciativa o previo acuerdo del parlamento, personarse ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución”.

⁴⁷ Artículo 19 EG: “La Junta de Galicia podrá interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

⁴⁸ Artículo 21 ECant.: “El Consejo de gobierno podrá interponer recurso de inconstitucionalidad, suscitar conflictos de competencia y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

⁴⁹ Artículo 23.1.b) ER: recuerda la competencia del gobierno para “Interponer recursos ante el Tribunal Constitucional y personarse en las actuaciones en que así proceda”, junto a su potestad para el ejercicio de la función ejecutiva y la “potestad reglamentaria no reservada por este Estatuto a la Diputación General” (subapartado a), además del ejercicio de “cuantas funciones se deriven del ordenamiento jurídico estatal y regional” (subapartado c).

32.1 EMur.⁵⁰, artículo 20 EV⁵¹, artículo 26 EAr.⁵², artículo 18 ECM⁵³, artículo 15 ECan.⁵⁴, artículo 39 EE⁵⁵, artículo 35 EB⁵⁶ y, por último, el artículo 17.3 ECL⁵⁷.

Debe igualmente indicarse que, como excepción, algunos Estatutos de Autonomía concretan otras atribuciones o competencias. Así, el artículo 15.3 ECan. se refiere a su facultad de “planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla”, o el artículo 23.1.b) LORAFNA relativo a “La facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial”, que se une a las competencias generales sobre la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa (apartado a), además de las genéricas que le atribuye el Estatuto y otras leyes (apartado c). Igualmente el 34 EB incluye la competencia gubernamen-

⁵⁰ Artículo 32.1 EMur.: “El Consejo de Gobierno está facultado para interponer el recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con lo previsto en el artículo ciento sesenta y dos, uno, a), de la Constitución, y el artículo treinta y dos, dos, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como para suscitar los conflictos de competencia que opongan a la Región con el Estado o con otras Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo ciento sesenta y uno, uno, c), de la Constitución, y en los artículos cincuenta y nueve y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

⁵¹ Artículo 20 EV: “El Consell podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad. Podrá también, por propia iniciativa, o previo acuerdo de la Asamblea, suscitar los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número uno del artículo ciento sesenta y uno de la Constitución”.

⁵² Artículo 26 EAr.: “La Diputación General de Aragón podrá interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse en el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

⁵³ Artículo 18 ECM: “El Consejo de Gobierno podrá interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en su Ley Orgánica”.

⁵⁴ Artículo 15 ECan.: incluye junto a las competencias básicas del gobierno respecto a la función ejecutiva y administrativa y la potestad reglamentaria y cualesquiera otras conferidas por las leyes (apartados 1 y 5), la potestad para interponer los “recursos de inconstitucionalidad y cuantas facultades le atribuya la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” (apartado 4).

⁵⁵ Artículo 39 EE recoge junto a la facultad del gobierno para el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria y “aquellas otras que le sean encomendadas por Ley”, la potestad para “interponer el recurso de inconstitucionalidad, plantear y personarse, por propia iniciativa o previo acuerdo de la Asamblea, ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el artículo 161.1.c) de la Constitución” (apartado 2).

⁵⁶ Artículo 35 EB dispone que “El Gobierno podrá interponer recurso de inconstitucionalidad, suscitar conflictos de competencia y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

⁵⁷ Artículo 17.3 ECL recuerda la potestad del gobierno autonómico para “Interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos que establece el artículo 162, apartado 1.a) de la Constitución y suscitar, en su caso, conflictos de competencia con el Estado u otra Comunidad Autónoma, según lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, personándose en estos últimos por acuerdo de las Cortes de Castilla y León o por propia iniciativa”, junto a las funciones propias para “Ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas” (apartado 1), “ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos por el presente Estatuto y con relación a cuantas materias sean de la competencia de la Comunidad” (apartado 2) y “cuantas otras competencias o atribuciones le asignen el presente Estatuto y las Leyes” (apartado 4).

tal para elaborar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, junto a su titularidad sobre la potestad reglamentaria.

d) Respecto a la regulación estatutaria de los supuestos responsabilidad política del gobierno y de responsabilidad civil y penal de los miembros del Gobierno, cabe advertir que en términos generales los Estatutos prevén la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el correspondiente Parlamento o Asamblea autonómica y el fuero procesal para los delitos presuntamente cometidos por los miembros del Gobierno. En cuanto a las previsiones sobre la responsabilidad política, salvo el Estatuto cántabro y aragonés donde no se advierte regulación al respecto, esta materia se prevé en el artículo 32 EPV⁵⁸, artículo 37.2 EC⁵⁹, artículo 17 EG⁶⁰, artículo 36.2 EA⁶¹, artículo 34.1 EAst.⁶², artículo 25.1 ER⁶³, artículo 33.1 EMur.⁶⁴, artículo 18 EV⁶⁵, artículo 19.1 ECan.⁶⁶, artículo 13.3 ECM⁶⁷, artículo 38 EE⁶⁸, artículo 22.4 EB⁶⁹, artículo 23.2 EM⁷⁰ y

⁵⁸ Artículo 32 EPV: “1. El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva”.

⁵⁹ Artículo 37.2 EC: “El Consejo responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

⁶⁰ Artículo 17 EG: “1. La Junta de Galicia responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus componentes por su gestión”.

⁶¹ Artículo 36.2 EA: “El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

⁶² Artículo 34.1 EAst.: “El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión”.

⁶³ Artículo 25.1 ER: “El Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros, por su propia gestión”.

⁶⁴ Artículo 33.1 EMur.: “El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión”.

⁶⁵ Artículo 18 EV: “El «Consell» responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión”.

⁶⁶ Artículo 19.1 ECan.: “El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento canario”.

⁶⁷ Artículo 13.3 ECM: “El Consejo de Gobierno responde políticamente ante las Cortes de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

⁶⁸ Artículo 38 EE: “La Junta de Extremadura responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

⁶⁹ Artículo 22.4 EB: “El Gobierno responde políticamente de manera solidaria ante el Parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión”.

⁷⁰ Artículo 23.2 EM: “El Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

artículo 22 ECL⁷¹. Igualmente los Estatutos originarios contienen previsiones concretas sobre el aforamiento especial para los supuestos de delitos penales presuntamente cometidos por los miembros del Gobierno dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo competente para su conocimiento el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, y el Tribunal Supremo para los delitos presuntamente cometidos fuera del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma. En esta cuestión la redacción de los primeros Estatutos de Autonomía es clara conforme a la redacción de los artículos 32.2 EPV⁷², artículo 38 EC⁷³, artículo 18 EG⁷⁴, artículo 40 EA⁷⁵, el artículo 35 bis adicionado por la reforma del texto asturiano realizada en 1999⁷⁶, artículo

⁷¹ Artículo 22 ECL: “1. El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

⁷² Artículo 32.2 EPV: “El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁷³ Artículo 38 EC: “El Presidente de la Generalidad y los Consejeros durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Cataluña, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁷⁴ Artículo 18 EG: “El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁷⁵ Artículo 40 EA: “1. La responsabilidad penal del Presidente de la Junta y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Consejeros, para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción, será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. 2. Ante los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

⁷⁶ Artículo 35 bis EAs: “Uno. La responsabilidad penal del Presidente del Principado y de los miembros del Consejo de Gobierno será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos cometidos en el territorio del Principado. Fuera de éste, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Dos. Ante los mismos Tribunales respectivamente será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

20 ECant.⁷⁷, artículo 24.4 ER⁷⁸, artículo 33.7 EMur.⁷⁹, artículo 19 EV⁸⁰, el artículo 25 EAr., renumerado como artículo 26 tras la reforma de 1996⁸¹, artículo 19.2 ECan.⁸², artículo 17. ECM⁸³, artículo 27 LORAFNA⁸⁴, con la reforma del Estatuto extremeño en 1999 se añade el artículo

⁷⁷ Artículo 20 ECant.: “La decisión sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio del Presidente y de los demás miembros del Gobierno, en relación con los presuntos actos delictivos que hayan podido cometer dentro de territorio de la Comunidad Autónoma, corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible ante la sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁷⁸ Artículo 24.4 ER: “1. El Presidente y los demás miembros del Gobierno durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. 2. Fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁷⁹ Artículo 33.7 EMur.: “Los miembros del Consejo de Gobierno no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino en caso de flagrante delito, en tanto decide el Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁸⁰ Artículo 19 EV: “La responsabilidad penal de los miembros del «Consell» y en su caso, la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas, ante el Tribunal de Justicia Valenciano”.

⁸¹ Artículo 25 EAr.: “1. El Presidente y los demás miembros de la Diputación General durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. 2. Fuera del ámbito territorial de Aragón, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁸² Artículo 19.2 ECan.: “Los miembros del Gobierno sólo podrán ser detenidos durante su mandato en caso de flagrante delito cometido en el ámbito territorial de Canarias, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Fuera de dicho ámbito territorial, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁸³ Artículo 17 ECM: “1. La responsabilidad penal del Presidente de la Junta y de los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de la región por los actos delictivos cometidos en el territorio regional. Fuera de éste la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 2. Ante los mismos Tribunales respectivamente será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieren incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

⁸⁴ Artículo 27 LORAFNA: “La responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros de la Diputación Foral será exigible, en su caso, ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo”.

40.2 EE sobre esta materia⁸⁵, artículos 22.5 y 23.1 EB⁸⁶, artículo 25 EM⁸⁷ incorporado tras la reforma estatutaria de 1998 y frente al silencio inicial el artículo 21 ECL⁸⁸ añadido con ocasión de la reforma estatutaria castellano leonesa de 1999.

e) La regulación estatutaria también recae de forma general sobre los casos en que cesa el gobierno y la figura del gobierno en funciones. Salvo los destacables silencios normativos detectados en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Valencia y Castilla y León sobre esta cuestión las normas estatutarias especifican los distintos supuestos de cese del gobierno precisándose, en la mayoría de los casos con idénticos términos, que la actividad de éste órgano cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente (artículo 31 EPV⁸⁹, artículo 17 EG⁹⁰ artículo 38 EA⁹¹,

⁸⁵ Artículo 40.2 EE: “La responsabilidad penal del Presidente de la Junta y los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. Fuera de éste, tal responsabilidad será exigible ante la Sala de lo Penal correspondiente del Tribunal Supremo. La responsabilidad penal por hechos relativos a su función será exigible ante aquel Tribunal Superior”.

⁸⁶ Artículo 22.5 EB: “La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno será exigible en los mismos términos que se establezca para los Diputados del Parlamento”. Artículo 23.1 EB: “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos, salvo en caso de flagrante delito, en todo caso corresponderá decidir su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la responsabilidad penal les será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁸⁷ Artículo 25 EM: “1. La responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Vicepresidentes y Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. 2. Ante las Salas correspondientes de los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

⁸⁸ “El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

⁸⁹ Artículo 31 EPV dispone “1. El Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

⁹⁰ Artículo 17 EG establece que “La Junta cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento gallego en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria, dimisión y fallecimiento de su Presidente. 3. La Junta cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta”.

⁹¹ Artículo 38 EA: “El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, y en los casos de pérdida de cuestión de confianza y de moción de censura, dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno”.

artículo 27 EAr.⁹², artículo 16 ECM⁹³ artículo 28 LORAFNA⁹⁴, artículo 40 EE⁹⁵, artículo 33.8 EB⁹⁶, artículo 23 EM⁹⁷) Se han detectado no obstante algunas variantes sobre esta regulación. En particular el Estatuto de Autonomía asturiano sólo se refiere al gobierno en funciones⁹⁸, mientras que, por ejemplo el Estatuto cantabro en su redacción original concreta los supuestos de cese del gobierno sin mencionar la figura del gobierno en funciones⁹⁹, regulación que con ocasión de la reforma de esta norma estatutaria por la Ley Orgánica 11/1998, será completada¹⁰⁰. En otra línea debe igualmente destacarse la regulación de los textos riojano y murciano donde se vinculan las causas de cese del Gobierno a los mismos supuestos de cese de la Presidencia (artículo 24.4 ER¹⁰¹, artículo 33.2 EMur.¹⁰²).

⁹² Artículo 27 EAr. responde a la línea general de especificar los supuestos básicos de cese del gobierno. Según este precepto “Uno. La Diputación General cesará tras la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión, fallecimiento o incapacitación de su Presidente. Dos. La Diputación General cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva”.

⁹³ Artículo 16 ECM: “Uno. El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones regionales; en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en este Estatuto o por dimisión o fallecimiento del Presidente. Dos. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”.

⁹⁴ Artículo 28 LORAFNA: “Uno. La Diputación Foral cesará tras la celebración de elecciones de Parlamento, cuando éste se niegue su confianza o apruebe una moción de censura o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. Dos. La Diputación cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Diputación”.

⁹⁵ Artículo 40 EE: “1. La Junta de Extremadura cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de la pérdida de confianza o por dimisión, incapacidad o fallecimiento de su Presidente. 2. La Junta de Extremadura cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta”.

⁹⁶ Artículo 33.8 EB: “El Gobierno cesa: a) Tras la celebración de elecciones al Parlamento. b) Por dimisión, incapacidad o fallecimiento de su Presidente. c) Por pérdida de la confianza del Parlamento o la adopción por éste de una moción de censura. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

⁹⁷ Artículo 23 EM (ahora reenumerado como artículo 24): “El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea en los casos de pérdida de la cuestión de confianza y de moción de censura, dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno”.

⁹⁸ Artículo 35.6 EAs.: “El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”.

⁹⁹ Artículo 18.2 ECant.: “El Consejo de gobierno cesa: a) Tras la celebración de elecciones a la Asamblea Regional. b) Por dimisión, incapacidad o fallecimiento de su Presidente. c) Por la pérdida de confianza de la Asamblea Regional o la adopción por ésta de una moción de censura”.

¹⁰⁰ Ahora en el artículo 19.2 ECant. también se dispone que “El Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

¹⁰¹ Artículo 24.4 ER: “El Consejo de Gobierno cesará en los mismos casos que su Presidente. No obstante, aquél continuara en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”.

¹⁰² Artículo 33.2 EMur. según el cual “El Consejo de Gobierno cesara en los mismos casos que su Presidente” y artículo 33.6 en virtud del cual “El Consejo de Gobierno cesante continuara en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”.

f) Por último cabe indicar que cuatro textos estatutarios (catalán, murciano, valenciano y balear) que regulan los extremos relativos a la publicación y entrada en vigor de las normas y actos del gobierno con una redacción muy similar. Según la redacción estatutaria a este respecto todas las normas, disposiciones y actos del Gobierno y de los órganos de la Administración autonómica que lo requieran serán publicados en el Boletín oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma. La publicación en el Boletín autonómico será determinante para la validez y entrada en vigor de la norma y disposición. A partir de esta previsión algunos Estatutos precisan que la publicación en el Boletín Oficial del Estado se realizará conforme a las normas estatales (artículo 37.4 EC¹⁰³, artículo 32.3 EMur.¹⁰⁴, artículo 17.4 EV¹⁰⁵, artículo 35 EB¹⁰⁶).

2. Desarrollo legislativo autonómico sobre el Gobierno y jurisprudencia constitucional.

A partir de los contenidos estatutarios relativos a cuestiones esenciales sobre la naturaleza y régimen jurídico del Gobierno y de sus miembros, todos los legisladores autonómicos desarrollarían las normas estatutarias en los extremos antes analizados (composición, competencias, responsabilidad del Gobierno y de sus miembros, entre otros), así como en otros aspectos como el régimen de funcionamiento (convocatoria de las reuniones, adopción de acuerdos, secreto de las deliberaciones, sesiones) o el procedimiento y forma de los actos del gobierno (ejercicio de la iniciativa legislativa, procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria y forma de las disposiciones y resoluciones de los órganos individuales del Gobierno y del Consejo de Gobierno).

El desarrollo legal sobre el Gobierno sería generalmente muy temprano como muestran las primeras leyes aprobadas en el País Vasco (Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno

¹⁰³ Artículo 37.4 EC: "Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Consejo Ejecutivo o Gobierno y de la Administración de la Generalidad que lo requieran serán publicados en el Boletín Oficial de la Generalidad. Esta publicación será suficiente, a todos los efectos, para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Generalidad. En relación con la publicación en el Boletín Oficial de Estado, se estará a lo que disponga la correspondiente norma del Estado".

¹⁰⁴ Artículo 32.3 EMur.: "El Consejo de Gobierno actuará siempre con absoluto respeto a los principios de legalidad y jerarquía normativa. Sus disposiciones y resoluciones serán objeto de publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia»".

¹⁰⁵ Artículo 17.4 EV: "Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Gobierno valenciano, que por su naturaleza lo requieran, serán publicados en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana». Esta publicación será suficiente para su validez y entrada en vigor. En relación con la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» se estará a lo que disponga la correspondiente norma estatal".

¹⁰⁶ Artículo 35 EB: "Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma que lo requieran se publicarán en el Butlletí Oficial de les Illes Balears. A todos los efectos, esta publicación será suficiente para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Comunidad Autónoma. La publicación en el Boletín Oficial de Estado, se realizará de acuerdo con lo que disponga la normativa dictada por el Estado".

de la Comunidad Autónoma del País Vasco) Cataluña (Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad), Galicia (Ley 1/1983, de 22 de febrero, sobre normas reguladoras de la Xunta y su Presidente), Navarra (Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral Navarra), Canarias (Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), Andalucía (Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía derogada por la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobada por el Pleno del Parlamento los días 10 y 11 de octubre de 2006 (BOJA de 7 de noviembre de 2006 y BOE de 30 de noviembre de 2006). Texto modificado por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos), Madrid (Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid), Valencia (Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano), Asturias (Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias).

Entre los últimos desarrollos legislativos o modificaciones legales sobre el Gobierno aprobadas destacan las de las Comunidades Autónomas de la Rioja (Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Rioja derogada parcialmente por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros y la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja, que deja en vigor los Capítulos I y II del Título VIII de la Ley), Illes Balears (Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears), Castilla y León (Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), Extremadura (Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura), Cantabria (Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificada por la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales), Castilla-La Mancha (Ley 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha), Murcia (Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Región de Murcia parcialmente derogada por la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia). La última actuación legislativa en esta materia ha sido la realizada en la Comunidad de Aragón donde ha sido aprobada la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, derogando parcialmente el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobado por el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio.

Por otro lado conviene recordar parte de la doctrina aportada por la jurisprudencia constitucional en esta materia. En particular muy tempranamente el Tribunal Constitucional indicaría que la función del Gobierno de dirección política general que atañe a la Comunidad Autónoma, así como cualquier manifestación de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas implica la posibilidad de desarrollar políticas propias en el territorio de la Comunidad Autónoma en aquellos ámbitos materiales sobre los cuales la Comunidad Autónoma haya asumido competencias (STC 25/1982). El Tribunal Constitucional ha insistido en la singularidad de la función de dirección política asignada por el Estatuto de Autonomía al Gobierno y concretada, entre otras actuaciones, en su potestad de elaboración de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autóno-

ma definidos por la jurisprudencia constitucional como “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno” (STC 27/1981/2. Véase igualmente las SSTC 76/1992 y 3/2003/4). Esta consideración conlleva la facultad en algunos casos reconocida expresamente en el correspondiente Estatuto de Autonomía, de que el Gobierno se oponga a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario, “facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado»”. En consecuencia, toda norma que pretende modificar el sistema de relaciones políticas o institucionales entre el Parlamento y el gobierno autonómico constitucionalmente y estatutariamente previsto adolece de una falta de legitimidad constitucional (STC 223/2006/6).

En otro orden de cuestiones, la actuación del Tribunal Constitucional ha recaído sobre aspectos puntuales de la regulación estatutaria, o más exactamente, sobre la ausencia de regulación estatutaria en relación con el Estatuto jurídico de los miembros del Gobierno. Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional recuerda que la modificación del régimen de inmunidad parcial prevista en el Estatuto de Autonomía convirtiéndola en inmunidad plena debe realizarse, como toda revisión de los contenidos estatutarios, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el propio Estatuto para la modificación de los Estatutos de Autonomía (STC 36/1981). Pero, con carácter específico en esta cuestión la jurisprudencia constitucional aclararía que la falta de norma estatutaria concreta relativa al fuero jurisdiccional de los miembros del Gobierno impide al legislador autonómico regular dicha cuestión, por tratarse de una “materia que pertenece en exclusiva a la competencia estatal” (STC 159/1991/4). Como también se ha insistido en esta sede en la inexistencia de una pretendida legitimación de los Gobiernos autonómicos para impugnar en vía directa las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de la Comunidad Autónoma, tal y como se desprende del tenor literal del artículo 32 LOTC y la imposibilidad de realizar una interpretación extensiva de su alcance que permitiera ampliar el objeto de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas a normas autonómicas (STC 223/2006/2).

3. Preceptos estatutarios sobre el Gobierno en los Estatutos de Autonomía reformados.

Las reformas de los Estatutos de Autonomía de las seis Comunidades Autónomas que hasta ahora han culminado el proceso de reforma estatutaria puesto en marcha a finales de 2004, (Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León) han revisado los contenidos relativos a los respectivos Gobiernos autonómicos. En todo caso, según se expone a continuación, la actividad revisora en esta materia ha sido poco innovadora, orientada con carácter general a dotar de mayor claridad y precisión la regulación anterior y, ocasionalmente, a añadir contenidos singulares centrados en el ámbito de la composición o la posición y naturaleza institucional del gobierno.

En efecto, la reforma del Estatuto valenciano realizada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha sido muy limitada en esta materia. De hecho, apenas se perciben los cambios respecto

de la regulación anterior salvo la supresión del número máximo de miembros del Gobierno o la equiparación del fuero procesal entre los miembros de las Corts y el Gobierno valenciano, la reforma afecta a cuestiones de mejora de estilo o de redacción del texto. Conforme a la nueva redacción del Estatuto de Autonomía el Capítulo IV sobre “EL Consell” (artículos 29 a 32) establece los contenidos siguientes:

Artículo 29 EV: “1. El Consell es el órgano colegiado de gobierno de la Generalitat, que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria. En particular, dirige la Administración, que se encuentra bajo la autoridad de la Generalitat. 2. Los miembros del Consell que reciben el nombre de Consellers son designados por el President de la Generalitat. Sus funciones, composición, forma de nombramiento y de cese serán reguladas por Ley de Les Corts. 3. La sede del Consell será la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones. 4. Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Consell, que por su naturaleza lo exijan, serán publicados en el «Diario Oficial de la Generalitat» en las dos lenguas oficiales. En relación con la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», se estará a lo que disponga la norma estatal correspondiente”.

Artículo 30 EV: “El Consell responde políticamente de forma solidaria ante Les Corts, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión. Su President, previa deliberación del Consell, puede plantear ante Les Corts la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un proyecto de ley. La cuestión se considerará aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si tenía por objeto un proyecto de ley, este se considerará aprobado según el texto enviado por el Consell, excepto en los casos en los que se requiera una mayoría cualificada”.

Artículo 31 EV: “La responsabilidad penal y civil de los miembros del Consell y, en su caso, la del President se exigirá en los mismos términos que este Estatuto determina para los Diputados”.

Artículo 32 EV: “El Consell podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad. También podrá, por propia iniciativa o con el acuerdo previo de Les Corts, suscitar los conflictos de competencia a los que hace referencia el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución Española”.

Por otra parte, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en los artículos 68 a 70 EC modifica la regulación anterior sobre el Gobierno en un sentido más ambicioso al revisar la sistemática y los contenidos, singularmente los referentes a la composición del Gobierno donde junto al Presidente o Presidenta y los Consejero o Consejeras, añade la figura del Consejero Primero o Consejera Primera que, a modo de vicepresidencia, tendrá “funciones propias, además de las delegadas por el Presidente o Presidenta” (artículos 67.8 y 69 EC). Junto a esto, el nuevo texto actualiza esta regulación añadiendo entre sus funciones la facultad de dirección de la acción política y de la Administración y la potestad reglamentaria que corresponden al Gobierno (artículo 68.1 EC) y contiene una fórmula general de cese del Gobierno remitiéndose a los supuestos de cese del Presidente o Presidenta de la Generalitat (artículo 68.4 EC en conexión con el artículo 67.7 EC). Además el nuevo texto supri-

me la referencia a la sede del Gobierno, a la publicación de las normas, actos y disposiciones en el Boletín Oficial del Estado y a su facultad constitucionalmente reconocida para interponer recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante la jurisdicción constitucional. Por otra parte, el texto de la reforma traslada la regulación sobre la responsabilidad política del Gobierno al Capítulo IV del mismo Título relativo a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (artículo 74 EC). Al respecto, el texto estatutario dispone:

Artículo 68 EC: “Funciones, composición, organización y cese. 1. El Gobierno es el órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalitat. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes. 2. El Gobierno se compone del Presidente o Presidenta de la Generalitat, el Consejero Primero o Consejera Primera, si procede, y los Consejeros. 3. Una ley debe regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Gobierno. 4. El Gobierno cesa cuando lo hace el Presidente o Presidenta de la Generalitat. 5. Los actos, las disposiciones generales y las normas que emanan del Gobierno o de la Administración de la Generalitat deben ser publicados en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». Esta publicación es suficiente a todos los efectos para la eficacia de los actos y para la entrada en vigor de las disposiciones generales y las normas”.

Artículo 69 EC: “El Consejero Primero o Consejera Primera. El Presidente o Presidenta de la Generalitat por Decreto puede nombrar y separar a un Consejero Primero o Consejera Primera, de todo lo cual debe dar cuenta al Parlamento. El Consejero Primero o Consejera Primera es miembro del Gobierno. El Consejero Primero o Consejera Primera, de acuerdo con lo establecido por la Ley, tiene funciones propias, además de las delegadas por el Presidente o Presidenta”.

Artículo 70 EC: “Estatuto personal de los miembros del Gobierno. 1. El Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros, durante sus mandatos y por los actos presuntamente delictivos cometidos en el territorio de Cataluña, no pueden ser detenidos ni retenidos salvo en el caso de delito flagrante. 2. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidir sobre la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la Generalitat y de los Consejeros. Fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

Artículo 74 EC: “Responsabilidad política del Gobierno y de sus miembros. 1. El Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros responden políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de ellos. 2. La delegación de funciones del Presidente o Presidenta de la Generalitat no le exime de su responsabilidad política ante el Parlamento”.

Sobre esta materia es también de aplicación la regulación contenida en el artículo 67.8 y 9 EC conforme al cual: “8. El Consejero Primero o Consejera Primera, si lo hubiere, o el Consejero o Consejera que determine la Ley suple y sustituye al Presidente o Presidenta de la Generalitat en los casos de ausencia, enfermedad, cese por causa de incapacidad y defunción. La suplencia y la sustitución no permiten ejercer las atribuciones del Presidente o Presidenta relativas al planteamiento de una cuestión de confianza, la designación y el cese de los Consejeros y la

disolución anticipada del Parlamento. 9. El Presidente o Presidenta de la Generalitat, si no ha nombrado a un Consejero Primero o Consejera Primera, puede delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros”.

Por otra parte, la reforma del Estatuto de las Illes Balears aprobada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, deja prácticamente inalterada la redacción original del texto aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía. No obstante, se aprecia una mejora en la sistemática del Capítulo III, del Título IV (artículos 57 a 60) en orden a la descripción general de los contenidos de los correspondientes preceptos estatutarios y una precisión en la regulación de las competencias del Gobierno donde advierte la necesaria adecuación entre el ejercicio de estas competencias y las atribuidas a los Consejos Insulares y al Parlamento autonómico (artículo 58 EB). Igualmente se añade la función general de dirección de la política general que corresponde al Gobierno de las Islas (artículo 57.1 EB) y la supresión de la referencia anterior sobre la publicación de las normas, disposiciones y actos gubernamentales en el Boletín Oficial del Estado (artículo 60 EB). La redacción de estos preceptos estatutarios es la siguiente:

Artículo 57 EB: “El Gobierno y su sede. 1. El Gobierno de las Illes Balears es el órgano colegiado que ejerce funciones ejecutivas y administrativas y dirige la política general. 2. El Gobierno está formado por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los consejeros. 3. Por Ley del Parlamento, aprobada por mayoría absoluta, se establecerá la organización del Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes. 4. El Gobierno responde políticamente de manera solidaria ante el Parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión. 5. La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno será exigible en los mismos términos que se establezcan para los Diputados del Parlamento. 6. La sede del Gobierno será la ciudad de Palma, pero, previa convocatoria, podrá reunirse en cualquier otro lugar del territorio de la Comunidad Autónoma. 7. Solamente en el ejercicio de sus competencias, el Gobierno podrá establecer organismos, servicios y dependencias en cualquiera de las Islas, de acuerdo con lo que establece el presente Estatuto. 8. El Gobierno cesa: a) Después de la celebración de elecciones al Parlamento. b) Por dimisión, incapacidad o defunción de su Presidente. c) Por pérdida de la confianza del Parlamento o por la adopción de una moción de censura. El gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno”.

Artículo 58 EB: “Competencias del Gobierno. 1. Corresponde al Gobierno de las Illes Balears el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma a que se refiere el Título III de este Estatuto, excepto las que son propias de los Consejos Insulares o les hayan sido transferidas, sin perjuicio de las competencias legislativas que corresponden al Parlamento de las Illes Balears. 2. El Gobierno tiene la potestad reglamentaria en sus competencias y elabora los presupuestos de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de su examen, enmienda y aprobación por el Parlamento. Se le podrán atribuir otras facultades de acuerdo con la Ley. 3. En las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares”.

Artículo 59 EB: “Presentación de recursos. El Gobierno podrá interponer recurso de inconstitucionalidad, suscitar conflictos de competencia y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

Artículo 60 EB: “Publicación de los actos del Gobierno. Todas las normas, las disposiciones y los actos emanados del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma que lo requieran deben publicarse en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears”.

Como se ha indicado para los casos antes analizados, la nueva regulación estatutaria del Gobierno andaluz contenida en el Capítulo IV del Título VI de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía resulta poco innovadora en esta materia. Debe destacarse no obstante la mejora técnica que supone depurar contenidos antes incluidos en este Capítulo que se reubican en otros Capítulos del mismo Título. En este línea se suprime toda referencia a la figura de la Presidencia de la Junta de Andalucía y a los mecanismos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, ámbitos de regulación a los que el Estatuto dedica capítulos específicos dentro de ese Título (Capítulo III y V). Respecto a las modificaciones cabe destacar la inclusión de la vicepresidencia en la composición de la institución (artículo 119.1 EA), la mención a la función de dirección de la política general y de la Administración de la Comunidad Autónoma atribuidas al Gobierno (artículo 119.2 EA), así como a la titularidad de la potestad reglamentaria (artículo 119.3 EA). Otras novedades se limitan a prever cuestiones ya previstas en la Constitución o en sus leyes de desarrollo como la legitimación del Gobierno para plantear recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (artículo 119.4 EA) y conflictos de jurisdicción (artículo 119.5 EA). Igualmente, se prevé la facultad del Gobierno para el ejercicio de la potestad expropiatoria (artículo 123 EA). Por otra parte, se añade la “condena penal firme que inhabilite para el desempeño de cargo público” como causa de cese del Gobierno (artículo 120 EA). Por lo demás se deja inalterada la redacción de los preceptos relativos al Estatuto y régimen jurídico (artículo 121 EA) y al fuero procesal de los titulares de las Consejerías (artículo 122 EA). La redacción de estos preceptos estatutarios es la siguiente:

Artículo 119 EA: “Composición y funciones. 1. El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Consejeros. 2. El Consejo de Gobierno de Andalucía es el órgano colegiado que, en el marco de sus competencias, ejerce la dirección política de la Comunidad Autónoma, dirige la Administración y desarrolla las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía. 3. En el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria. 4. Corresponde al Consejo de Gobierno la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, así como la personación en los procesos constitucionales de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 5. El Consejo de Gobierno, por conducto de su Presidente, podrá plantear conflictos de jurisdicción a los jueces y tribunales conforme a las leyes reguladoras de aquéllos”.

Artículo 120 EA: “Cese. El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, y en los casos de pérdida de cuestión de confianza o aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad, condena penal firme que inhabilite para el desempeño de cargo público

o fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno”.

Artículo 121 EA: “Estatuto y régimen jurídico. El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el Estatuto de sus miembros será regulado por Ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna”.

Artículo 122 EA: “Responsabilidad ante los tribunales. 1. La responsabilidad penal de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción, será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. 2. Ante este último Tribunal será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

Artículo 123 EA: “Potestad expropiatoria y responsabilidad patrimonial. 1. El Consejo de Gobierno podrá ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia. 2. La Comunidad Autónoma indemnizará a los particulares por toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de la misma”.

La nueva redacción del Estatuto de Autonomía de Aragón a partir de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón no se separa de la línea ya apuntada para los casos anteriores. Sólo se advierten modificaciones de escasa o nula repercusión jurídica, en concreto, la que afecta al cambio de denominación oficial de la institución, ahora regulado con el término “Gobierno” que sustituye al anterior “Diputación General”, la inclusión de la figura de la vicepresidencia en la composición del órgano (artículo 53.2 EAr.), la previsión estatutaria relativa a la posibilidad de cambio de sede para la celebración de reuniones del Gobierno en lugares distintos a su sede oficial (artículo 54 EAr.), el cambio de ubicación sistemática de la remisión al legislador para la regulación de los aspectos relativos al Estatuto, atribuciones e incompatibilidades de los miembros del Gobierno (artículo 55.3 EAr.), la supresión de los supuestos específicos de cese del gobierno, salvo la vinculada a la Presidencia (artículo 56.1 EAr. y su conexión con el artículo 51 EAr.). Igualmente se advierte la inclusión de una previsión expresa sobre la facultad del Gobierno de plantear conflictos de competencia, además de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, aunque dicha referencia ya se contenía de forma implícita por remisión a la Constitución y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 57 EAr.). Las normas estatutarias sobre la materia son las siguientes:

Artículo 53 EAr.: “Disposiciones generales. 1. El Gobierno de Aragón ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. 2. El Gobierno de Aragón estará constituido por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros, a los que el Presidente nombra y separa libremente. 3. El Gobierno de Aragón responde políticamente ante las Cortes de Aragón de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

Artículo 54 EAr.: “Sede. 1. La sede del Gobierno de Aragón es la ciudad de Zaragoza, sin perjuicio de que se puedan celebrar reuniones en otros lugares dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. 2. Por Ley de Cortes de Aragón podrá modificarse la sede del Gobierno de Aragón”.

Artículo 55 EAr.: “Estatuto personal de los miembros del Gobierno de Aragón. 1. El Presidente y los demás miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. 2. Fuera del ámbito territorial de Aragón, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 3. Una Ley de Cortes de Aragón determinará el Estatuto, las atribuciones y las incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Aragón”.

Artículo 56 EAr.: “Cese. 1. El Gobierno de Aragón cesa cuando lo hace su Presidente. 2. El Gobierno de Aragón cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo”.

Artículo 57 EAr.: “Procedimientos ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno de Aragón podrá interponer recursos de inconstitucionalidad, plantear conflictos de competencias y personarse en el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

Por último, la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aporta dos novedades con respecto a la reforma ya realizada al texto original de 1983 por la Ley Orgánica 4/1999. En aquella ocasión, la reforma afectó a la redacción de los preceptos relativos a la naturaleza y composición del Gobierno, redacción que se recoge literalmente en el texto de la última reforma (artículo 28 ECL), si bien ahora se añade un apartado específico sobre las funciones de la vicepresidencia (artículo 28.6). Por otra parte, la reforma de 2007 añade un precepto referido a los supuestos de cese del gobierno y el gobierno en funciones (artículo 31 ECL) Por lo demás se mantiene la dicción literal de los preceptos sobre el fuero procesal de los miembros del Gobierno (artículo 29 ECL), las competencias o atribuciones (artículo 30 ECL) y a la responsabilidad política, si bien ahora se inserta en el Capítulo IV relativo a las relaciones de la Junta y su Presidente con las Cortes (artículo 34 ECL). Las normas estatutarias al respecto son las siguientes:

Artículo 28 ECL: “Carácter y composición. 1. La Junta de Castilla y León es la institución de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico. 2. La Junta de Castilla y León está compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. 3. Una Ley de Castilla y León regulará la organización y composición de la Junta, así como las atribuciones y el Estatuto personal de sus miembros. 4. El Presidente de la Junta nombra y separa libremente a sus miembros, comunicándolo seguidamente a las Cortes de Castilla y León. 5. El Presidente podrá delegar funciones ejecutivas y de representación propias en los Vicepresidentes y demás miembros de la Junta. 6. El Vicepresidente o Vicepre-

sidentes asumirán las funciones que les encomiende el Presidente de la Junta y le suplirán, por su orden, en caso de vacante, ausencia o enfermedad”.

Artículo 29 ECL: “Prerrogativas. El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

Artículo 30 ECL: “Atribuciones. Corresponde a la Junta de Castilla y León: 1. Ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas. 2. Interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos que establece el artículo 162.1.a) de la Constitución y suscitar, en su caso, conflictos de competencia con el Estado u otra Comunidad Autónoma, según lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, personándose en estos últimos por acuerdo de las Cortes de Castilla y León o por propia iniciativa. 3. Ejercer cuantas otras competencias o atribuciones le asignen el presente Estatuto y las Leyes”.

Artículo 31 ECL: “Cese. 1. La Junta de Castilla y León cesa tras la celebración de elecciones a las Cortes de Castilla y León, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria y de cese de su Presidente previstos en este Estatuto. 2. La Junta de Castilla y León cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva Junta”.

Artículo 34. “Responsabilidad política. 1. El Presidente y la Junta son políticamente responsables ante las Cortes de Castilla y León de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

4. Conclusiones.

Las primeras normas estatutarias regularían la institución del Gobierno tomando como modelo la regulación constitucional sobre esta institución (artículo 152.1 CE). En este sentido, las redacciones de los Estatutos de autonomía configuran el órgano gubernamental definiendo su naturaleza y posición en el marco institucional autonómico a partir de las funciones clásicas atribuidas tradicionalmente a estos órganos (función ejecutiva y administrativa) y, ocasionalmente, también el ejercicio de la potestad reglamentaria. En algunos textos estatutarios se determinan los figuras institucionales que integran el Gobierno (Presidencia, vicepresidencia/s en su caso, y Consejerías) lo que, en la mayoría de los casos, conduce a establecer el fuero jurisdiccional. Igualmente los Estatutos contienen previsiones sobre algunas de sus competencias, la forma de responsabilidad política, precisan las causas de cese y, algunos de ellos el procedimiento de publicación y entrada en vigor de las normas, disposiciones y actos del gobierno. En todo caso, por remisión expresa del legislador estatuyente al legislador ordinario estos contenidos serían precisados y detallados posteriormente en las leyes del gobierno aprobadas en todas las Comunidades Autónomas.

La actividad de reforma de los Estatutos de Autonomía en seis Comunidades Autónomas no ha modificado sustancialmente el modo de proceder indicado. Los nuevos textos estatutarios añaden pocos cambios a la regulación anterior. Definen al gobierno como órgano colegiado si bien ahora se precisa su facultad de dirección de la política general de la Comunidad Autónoma y en todos se menciona su facultad para ejercer la potestad reglamentaria. En algunos Estatutos la reforma ha incorporado nuevas figuras en la composición del Gobierno, singularmente la vicepresidencia (Andalucía, Aragón y denominado Consejero/a Primero/a en Cataluña). Como también la facultad revisora en esta materia ha permitido sistematizar y dotar de mayor precisión la regulación anterior, si bien según ha sido advertido, y salvo algún caso puntual, la actuación del poder de reforma no va más allá de los contenidos generales antes indicados.

§ 16. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

Luis Ortega

Sumario

1. Introducción: Las Administraciones Autonómicas y el funcionamiento conjunto de las Administraciones Públicas.

2. Las Administraciones Autonómicas en los primeros Estatutos de Autonomía.

- 2.1. Las referencias estatutarias a las competencias de organización de las instituciones de autogobierno.
- 2.2. La atribución de las funciones ejecutivas y administrativas a los Consejos de Gobierno.
- 2.3. La existencia de una regulación específica estatutaria referida a la Administración Autonómica.
- 2.4. Referencias estatutarias a la Administración institucional autonómica.
- 2.5. Las referencias estatutarias a la colaboración de los entes locales con la Administración Autonómica.
- 2.6. La asunción autonómica de competencias administrativas de las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

3. Consideraciones acerca de esta regulación estatutaria.

- 3.1. La atribución como competencia exclusiva la organización de las instituciones de autogobierno y las remisiones a principios generales y normativa básica estatal en la regulación de las Administraciones Autonómicas.
- 3.2. La consideración de los Gobiernos como estructura administrativa: la reproducción del modelo estatal.
- 3.3. La libertad de localización y delimitación geográfica de la administración periférica autonómica y el fracaso de la gestión ordinaria y de la traslación competencial en las Diputaciones Provinciales. Especialidad en el caso de las Islas.

4. Las novedades aportadas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

- 4.1. Cataluña.
- 4.2. Andalucía.
- 4.3. Aragón.
- 4.4. Baleares.
- 4.5. Castilla y León.

¹ Nos limitaremos en estas páginas a plantear los asuntos relativos estrictamente a las Administraciones Públicas en sentido estricto, ya que otros elementos de la organización del poder ejecutivo, como el Gobierno o sus órganos consultivos, así como otras instituciones de la organización de la Comunidad Autónoma como los Defensores del Pueblo autonómicos o las Sindicaturas o Tribunales Autonómicos de Cuentas son objeto de otros capítulos de este libro.

1. Introducción: Las Administraciones Autonómicas y el funcionamiento conjunto de las Administraciones Públicas.

Queremos destacar, en primer lugar, que las Administraciones Autonómicas, como cualquier otra Administración pública, no pueden estudiarse de forma absolutamente aislada del resto de las demás Administraciones.

En efecto, el artículo 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”.

Este precepto constitucional establece, así, la estructura de los poderes territoriales del Estado-organización que refleja, en palabras del Tribunal Constitucional (STC 2 de febrero de 1981), “una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía”. Nos encontramos pues con una interpretación de nuestro modelo constitucional que sigue de cerca los principios aportados por la teoría del ordenamiento jurídico, que desde una perspectiva global explica el funcionamiento de varios ordenamientos dentro de un mismo marco territorial, relaciones que están presididas por el principio de autonomía política, pero que en todo caso produce una relación de la organización de cada ordenamiento, con el resto de los ordenamientos incluidas sus propias organizaciones.

Desde esta perspectiva se explica que los aparatos administrativos autonómicos y locales, además de ser el instrumento del poder ejecutivo de cada propio ordenamiento, son también instrumentos del ordenamiento estatal, en tanto que en el reparto competencial puede corresponder al Estado la legislación de una materia y a las administraciones autonómica y local su gestión administrativa.

Ahora bien, esta instrumentalización, al estar presidida por el principio de autonomía que rige, como hemos dicho, la relación entre ordenamientos jurídicos, implica que la Administración Autonómica realizará su función ejecutiva bajo la jerarquía democrática de su propio Gobierno autonómico y no desde la dependencia de órdenes o instrucciones del Gobierno de España.

Del mismo modo que, como acabamos de ver, todas las Administraciones públicas forman parte de su propio ordenamiento y al mismo tiempo del funcionamiento conjunto del ordenamiento constitucional, desde una perspectiva funcional también debe contemplarse este funcionamiento conjunto.

Para abordar esta perspectiva funcional conviene recordar que, tras el reconocimiento constitucional de los derechos prestacionales, se ha operado un profundo cambio en la relación de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Hoy en día el individuo no se sitúa en este ámbito de las prestaciones públicas *frente* a la actividad administrativa, como sucede frente a las funciones de autoridad concebidas en el modelo de Estado liberal, sino *junto* a dicha actividad, colaborando incluso con ella para facilitar la obtención de los beneficios colectivos que se derivan de la misma.

De igual modo, desde la perspectiva de los derechos sociales, junto al principio de legalidad debe presidir la actuación administrativa el principio de eficacia, pues la resolución de los problemas de necesidad colectiva de los ciudadanos ha pasado a ser, en las sociedades democráticas avanzadas, uno de los principales elementos de legitimación del propio sistema democrático.

Uno de los ámbitos donde este reto de actuación eficaz se pone de manifiesto es el que se refiere a la delimitación de funciones propias de cada una de las Administraciones públicas y de los principios de articulación de las mismas, de forma que la eficacia pueda predicarse de la intervención conjunta de las Administraciones que comparten las decisiones y la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos.

Dentro de este marco, hay que señalar, no obstante, que no es y no ha sido una tarea sencilla la delimitación funcional del nivel administrativo autonómico dentro de este funcionamiento conjunto, ya que ha tenido que encontrar su propio espacio entre dos niveles administrativos de arraigada tradición histórica como la administración estatal y la local.

Esta dificultad comienza desde el punto en que la institución autonómica está llamada, a un tiempo, a actuar dentro del marco uniforme del Estado y a desarrollar las peculiaridades propias de su territorio, a administrar desde una perspectiva regional de concentración de recursos y a articularse con la autonomía política de cada ente local.

Teniendo en cuenta estas dificultades, en cierto modo estructurales, debe pensarse que al poder administrativo autonómico le debe incumbir preferentemente una función ejecutiva o de desarrollo y aplicación de las políticas generales, adaptándolas a las características de los correspondientes territorios.

A su vez, desde la idea de la autonomía como soporte de intereses específicos, debe posibilitarse la mayor claridad en la aplicación de las leyes y en su conocimiento por los ciudadanos y los agentes sociales, poniendo en marcha una política de proximidad que es la base de la descentralización.

2. Las Administraciones Autonómicas en los primeros Estatutos de Autonomía.

2.1. Las referencias estatutarias a las competencias de organización de las instituciones de autogobierno.

En uso de sus competencias de autoorganización implícitas siempre en la aplicación del principio de autonomía y reconocidas expresamente en el artículo 148.1.1^a: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...1^a. Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el EPV, esta competencia aparece reconocida en el artículo 10.2 como competencia exclusiva: “Organización, régimen y funcionamiento de de sus instituciones de autogobierno, dentro de las normas del presente Estatuto”.

En el caso del primer EC, su artículo 9.1 recogía como competencia exclusiva: “Organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del presente Estatuto”.

En el EG es su artículo 27.1 el que asume como competencia exclusiva: “Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el EA esta asunción de competencia exclusiva se establece en el artículo 13.1: “Organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”. A la que se añade de forma separada la competencia exclusiva (artículo 13.2) de: “Organización y estructura de sus organismos autónomos”.

En el artículo 10.1 del EAst. se señala como competencia exclusiva de la Comunidad la: “Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el ECant. el artículo 22.1, dentro de las competencias exclusivas, recoge la: “organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el ER, el artículo 8.uno.1 atribuye a la Comunidad, como competencia exclusiva: “La organización de sus instituciones de autogobierno, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto”.

En el EMur. es el artículo 10.uno.1 el que atribuye como materia de competencia exclusiva de la Comunidad, la “Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el EV el artículo 31, uno declara la competencia exclusiva de la Generalidad Valenciana en materia de: “Organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco del presente Estatuto”.

En el primer EAr. Se establece en el artículo 35.uno.1, como competencia exclusiva la materia de: “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto”.

En el ECM el artículo 31.1.1^a se declara como competencia excluida la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

En el ECan. es en el artículo 30.1 donde se atribuye a la Comunidad como competencia exclusiva la: “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

En la LORAFNA se produce una redacción peculiar de este título competencial en el artículo 49.1.a): “En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: a) Regulación de la composición, atribuciones, organización, funciona-

miento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el Título Primero de la presente Ley Orgánica”.

En el EE la redacción de esta competencia aparece en el artículo 7.uno.1: “Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En el EB la competencia de autoorganización aparece recogida como exclusiva en el artículo 10.1: “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno en el marco del presente Estatuto”.

El EM, en su artículo 26.1 como competencia de la que reclama la “plenitud de la función legislativa”, se recoge: “La organización de sus instituciones de autogobierno”.

El primer ECL declaraba, en su artículo 26.uno.1, como competencia exclusiva, “sin perjuicio de lo establecido en artículo 149 de la Constitución” la materia de: “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

2.2. La atribución de las funciones ejecutivas y administrativas a los Consejos de Gobierno.

Pese a que la Constitución señala en su artículo 147.2 que los Estatutos de autonomía deben contener... “d) La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas”, la característica más relevante de los primeros Estatutos de Autonomía ha sido la práctica inexistencia de referencias expresas a las Administraciones Autonómicas, limitándose a señalar, como instituciones del ejecutivo autonómico, al Presidente de la Comunidad y al Gobierno, siguiendo, sin duda las especificaciones institucionales contenidas en el artículo 152.1 CE con relación a la organización institucional autonómica de las comunidades autónomas que accediesen a la autonomía por la vía del artículo 151, donde podemos leer: “un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas”. Es dentro de esta última institución donde se debe encajar a la administración autonómica dadas las atribuciones de función ejecutiva y administrativa que asumen en sus respectivos Estatutos.

Así sucede en el EPV, cuyo artículo 29 define al Gobierno Vasco como “el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco”.

En el artículo 37 del primer Estatuto de Cataluña se establece: “El Consejo, órgano colegiado de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, será regulado por Ley de Cataluña, que determinará su composición, el estatuto, la forma de nombramiento y cese de sus miembros y atribuciones”.

En el artículo 16.1 del EG se dispone: “La Junta es el órgano colegiado de gobierno de Galicia” y en el 16.4 que: “Una ley de Galicia regulará la organización de la Junta y las atribuciones y el Estatuto personal de sus componentes”.

En el caso del primer EA, el artículo 34 establecía que: “El Consejo de Gobierno de Andalucía es el órgano colegiado que ostenta y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía. El Consejo de Gobierno estará integrado por el Presidente y los Consejeros”.

En el EAs., el artículo 33.1 señala que: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegido que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General”.

En el ECant. su artículo 17.1 establece que: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado de Gobierno de Cantabria”.

En el ER, el artículo 23.1 señala que: “El Consejo de Gobierno, como órgano colegiado, ejerce las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma; correspondiendo, en particular: ...c) Ejecutar, en general, cuantas funciones se deriven del ordenamiento jurídico estatal y regional”.

En el EMur. el artículo 32.1 dispone que: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y la administración de la región y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional”.

En el primer EV el artículo 17.1 establece que: “El «Consell» es el órgano colegiado del Gobierno valenciano, que ostenta la potestad reglamentaria. En particular, dirige la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana”. A su vez, en el apartado 3 del mismo precepto se determina que: “La sede del Gobierno valenciano estará en la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares del territorio de la Comunidad, de acuerdo con los criterios de descentralización y coordinación de funciones”.

En el primer EAr., el artículo 24.1 determina que: “La Diputación General ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

El ECM establece en su artículo 13.1: “El Consejo de Gobierno órgano ejecutivo colegiado de la región, dirige la acción política y administrativa regional, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”.

El ECan. determina en su artículo 15.1 que: “Corresponde al Gobierno de Canarias: 1. Las funciones ejecutivas y administrativas de conformidad con lo que establece el presente Estatuto”.

En la LORAFNA, el artículo 23.1 señala: “Al Gobierno de Navarra o Diputación Foral le corresponde: a) La función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa. b) La facultad revisora en materia administrativa o económico-administrativa, previa a la judicial. c) Las competencias que le atribuye esta Ley Orgánica y las que puedan corresponderle con arreglo a otras leyes”.

En el EE el artículo 39.1 dispone que: “La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas propias del Gobierno de la Comunidad”.

En primer EB es el artículo 33.1 el que disponía que: “El Gobierno de la Comunidad Autónoma es un organismo colegiado con funciones ejecutivas y administrativas”.

En el EM el artículo 21.1 establece: “El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”.

En el primer ECL se establecía en el artículo 16.1 que: “La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas, de acuerdo con el presente Estatuto”. Y más adelante en el artículo 17.1 reiteraba que: “Corresponde a la Junta de Castilla y León: 1. Ejercer el gobierno y administración de la Comunidad en el ámbito de las competencias que ésta tenga atribuidas”.

2.3. La existencia de una regulación específica estatutaria referida a la Administración Autonómica.

En muchos Estatutos aparecen, sin embargo, referencias específicas a la Administración pública, respecto de las que cabe señalar dos datos: estas referencias específicas se producen en mayor parte en los Estatutos que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 CE y, pese a que, como hemos visto se asume como competencia exclusiva la “organización de las instituciones de autogobierno”, la creación y estructuración de la Administración autonómica se somete en muchos casos a los principios generales y normas básicas del Estado. También en muchos de ellos se reproducen los principios que el artículo 103 CE predica de la Administración del Estado.

En el artículo 39 EG aparece por vez primera una referencia expresa a la Administración Pública, dentro de un Título III denominado “De la Administración Pública gallega”. En este precepto se determina que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”.

Igualmente en el artículo 41 se señala que “La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto”.

En el supuesto del primer EA, en el artículo 41.5 establecía que “Todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración”. Asimismo, en el artículo 43.1 se declara que: “La Comunidad Autónoma es administración pública a los efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

En el ECant. se dedica, dentro del Título III (“Del Régimen Jurídico”), un Capítulo II (“De la Administración”) en cuyo artículo 35 se determina que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”. También en el artículo 37 se determina que: “La Diputación Regional de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Consejo de Gobierno, y pudiendo delegar dichas funciones en las Comarcas, Municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto, si así lo autoriza una ley de la Asamblea Regional que fijará las oportunas formas de control y coordinación”.

El ER, dentro de su Título III (“De la Administración y régimen jurídico”), establece en su artículo 25 que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”.

El EMur., dentro del Título V (“Del régimen jurídico”) contiene un Capítulo Primero denominado “De la Administración Pública Regional”, en cuyo artículo 51 se establece lo siguiente: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. 2. La organización de la Administración Pública de la Región responderá a los principios de legalidad, eficacia, economía, jerarquía y coordinación, así como a los de descentralización y desconcentración. En aplicación de estos principios, los organismos, servicios y dependencias regionales podrán establecerse en los lugares más adecuados del territorio”.

El primer EAr. contiene un Título III denominado “La Administración Pública en Aragón” y un Capítulo Primero denominado “La Administración Pública de la Comunidad Autónoma”, en cuyo artículo 42 se establece que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios generales contenidos en el presente Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado”. A su vez el artículo 43 determina que: “1. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General, tendrá personalidad jurídica única y gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y derechos de la Administración del Estado. 2. Las funciones administrativas y ejecutivas de la Comunidad Autónoma se realizarán por los órganos e instituciones dependientes de la Diputación General, sobre los principios de jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización. Dichos órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón”.

En el ECan. aparecen conjuntamente el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma como denominación de la Sección II del Título Primero del Estatuto y cuenta así la Administración con una regulación específica contenida en el artículo 22, donde se dispone: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado. 2. La organización de la Administración Pública Canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular”.

En el primer EB aparece una primera referencia a la Administración en el capítulo del Gobierno al disponerse en el artículo 33.8 que: “El Gobierno podrá establecer organismos, servicios y dependencias en cualquiera de las islas, de acuerdo con lo que establece este Estatuto”. A su vez, en el artículo 41, dentro del Capítulo V denominado “De la Administración Pública de las Islas Baleares”, se señala que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la creación y estructuración de una Administración pública propia, en el marco de los principios generales y las normas básicas de la legislación del Estado y del presente Estatuto”. Finalmente, el artículo 42, dentro del mismo Capítulo V, dispone que: “La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ejercerá sus funciones administrativas por medio de los Entes u organismos dependientes del Gobierno de las Islas Baleares, así como a través de los Consejos Insulares y los Municipios”.

En el EM aparece un Capítulo II denominado “De la Administración” dentro del Título III (“Del régimen jurídico”). En cuyo artículo 38.1 se dispone que: “Corresponde a la Comunidad de Madrid la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”. A su vez, en el artículo 39, se señala que: “La Comunidad de Madrid ejercerá sus funciones administrativas a través de los órganos, organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Consejo de Gobierno,…”.

En el ECL en su artículo 31.1 se determina que: “Corresponde a la Comunidad la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración regional que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias a tribuida a aquella”.

2.4. Referencias estatutarias a la Administración institucional autonómica.

En algunos Estatutos se hace referencia expresa la administración institucional, al hilo de la regulación de las finanzas y la economía autonómica, tal como sucedía en el primer Estatuto de Cataluña en el que, en su artículo 49, se hacía mención del hecho de que el presupuesto debía ser único e incluir “los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes”. Igualmente en su artículo 52 se señalaba que “La Generalidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias” y en el artículo 54 se preveía que “La Generalidad podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia…”.

También en el EG en su artículo 53.1 se hace mención de la inclusión de organismos, instituciones y empresas dependientes de la Comunidad Autónoma en un presupuesto único; en el 55.2 se establece la posibilidad de constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia; y en el apartado 4 del mismo artículo se faculta a la Comunidad Autónoma para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social.

El primer EA es el primero que, como competencia exclusiva de la Comunidad, contempla la: “Organización y estructuras de sus organismos autónomos”. Asimismo, como en casos anterior-

res, se contempla en el artículo 63.2 la unidad presupuestaria de ingresos y gastos referidos a organismos, instituciones y empresas dependientes de la Junta; en el artículo 66 se la faculta para constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social, y en el artículo 60 se contempla la posibilidad de constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de su competencia.

El EAst., en su artículo 47.3, recoge la existencia de organismos e instituciones dependientes del Principado a hilo de la anualidad del presupuesto y en el artículo 49.2 se le faculta para la creación de entidades de fomento y la creación de empresas públicas como medio de ejecución de sus funciones.

En el ECant. aparecen también reflejadas en el artículo 55 los organismos e instituciones dependientes de la Comunidad en la regulación presupuestaria y en el artículo 56.3 aparece prevista la posibilidad de constituir empresas públicas.

En el ER estas referencias presupuestarias a organismos e instituciones aparecen en el artículo 39.3. En el artículo 41.2 se prevé la posibilidad de la constitución de empresas públicas y mixtas y en el artículo 41.4 la facultad de constituir o participar en instituciones de fomento del empleo y el desarrollo económico y social.

En el EMur. las referencias presupuestarias a organismos e instituciones se encuentra en el artículo 46.3 y en el artículo 48.3 se contempla la posibilidad de crear empresas públicas y participar en empresas mixtas directa o indirectamente.

En el primer EV, la referencia presupuestaria se limita sólo a organismos y aparece en el artículo 55.3; el artículo 58 habilita en su apartado 1 para la constitución de entidades y organismos de fomento del empleo y el desarrollo económico y social, y en su apartado 2 para la constitución de “un sector público propio que se coordinará con el estatal”.

En el EAR. las referencias presupuestarias se extienden a organismos, instituciones y empresas en el artículo 55.1; en el artículo 56.2 se contempla la posibilidad de crear empresas públicas y en el 57.5 la de constituir o participar en instituciones de fomento del empleo y el desarrollo económico y social.

En el ECM aparecen los organismos y las instituciones en las referencias presupuestarias, de acuerdo al artículo 51; en el apartado 2 del artículo 53 se contempla la creación de empresas públicas y en el apartado 4 del mismo precepto la de instituciones de fomento del empleo y el desarrollo económico y social.

En el ECan. no aparece mención alguna a la administración institucional en la materia presupuestaria, aunque en el artículo 63.1 se dispone que: “Los Poderes públicos canarios quedan facultados para constituir un sector público económico autónomo”.

En el EE la referencia presupuestaria aparece respecto de organismos, instituciones y empresas en la letra a) del artículo 61; en la letra i) del mismo precepto aparece la posibilidad de crear

empresas públicas o instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social, aunque en esta caso se somete a reserva de ley su creación.

En el primer EB, como en el caso canario, sólo aparece en el artículo 67.2 la posibilidad de la creación de un sector público propio.

En el EM es el único en el que, al hilo de la regulación de la Administración, se contempla la creación específica de entes institucionales. Así, en el artículo 40 se dispone que: “en los términos previstos en este Estatuto y de acuerdo con la legislación básica del Estado, la Comunidad de Madrid, mediante Ley, podrá crear otras Entidades de carácter institucional para fines específicos”. También en la regulación presupuestaria del artículo 61.2 a parece la referencia a organismos, instituciones y empresas y en el artículo 63 a la posibilidad de ser titular de empresas públicas.

En el primer ECL se prevé en la regulación presupuestaria del artículo 40.2 la existencia de organismos e instituciones; en el apartado 2 del artículo 42 se prevé la posibilidad de constituir empresas públicas, si bien sometido a reserva de ley; y en el apartado 3 del mismo precepto aparece la posibilidad de creación de instituciones de fomento del empleo, o con el objeto de crear y mantener su propio sector público, en coordinación con el sector público estatal para impulsar del desarrollo económico y social.

2.5. Las referencias estatutarias a la colaboración de los entes locales con la Administración Autónoma.

En el EG aparece mencionado, en el artículo 41, que las funciones administrativas correspondientes a la Junta “podrán ser delegadas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto”.

En el primer EA, en el artículo 4.3.b) se establece la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales ejerzan competencias que “pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta”. A su vez, y siguiendo los planteamientos de la “Comisión Enterra”, sobre la administración periférica autonómica, se postula, en artículo 4.4 que: “En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad”.

En el ECant., el artículo 37 consiente en base a una ley regional la delegación de las funciones administrativas de la Comunidad en las Comarcas, municipios y demás Entes locales reconocidos en el Estatuto.

En el EMur., se prevé en su artículo 18.3 que, con relación a las competencias derivadas de la integración en la Comunidad Autónoma de la anterior Diputación provincial, éstas puedan ser cedidas o delegadas por Ley de la Asamblea Regional a los entes locales contemplados en el Estatuto.

El primer EV, dentro del Título IV, dedicado a la “Administración local”, establece una regulación muy detallada respecto de la colaboración de las Diputaciones Provinciales en las competencias autonómicas. En este sentido, en el artículo 47 se establece en su apartado 2 que: “Las Cortes Valencianas podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social”. A su vez, el apartado 4 del mismo precepto dispone: “Las Diputaciones Provinciales actuarán como instituciones de la Generalidad Valenciana y están sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de éstas en tanto en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma”. En relación con lo anterior, el apartado 5 señala que: “Si una Diputación Provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el «Consell», previo requerimiento al Presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones. La Diputación Provincial podrá recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano, Previsto en el presente Estatuto.

Las Cortes Valencianas, por mayoría absoluta, podrán revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunidad Autónoma”.

El primer EAr. en su artículo 44.3 se declara que: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Corporaciones Locales mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materia de su competencia. Esta Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad”.

El ECM contempla tanto la delegación o transferencia de funciones a las Diputaciones provinciales, como la gestión ordinaria de servicios. Así en el apartado 3.b) del artículo 30, se contemplan como competencias de las Diputaciones Provinciales: “Las que les sean transferidas o delegadas por la Junta de Comunidades. Dichas transferencias o delegaciones se realizarán mediante Ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. La junta delegará, en todo caso, en las Diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la región. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia en medios financieros, personales y patrimoniales, así como las formas de cooperación, de dirección y de control que se reserve el Consejo de Gobierno”. También en el apartado c) del mismo apartado 3 del artículo 30, se contempla que las Diputaciones Provinciales puedan realizar: “La gestión ordinaria de los servicios de la administración de la región. A estos efectos y en el marco del régimen jurídico aplicable las Diputaciones, estas actuarán bajo la dirección del Consejo de Gobierno.

Cuando en la gestión de los servicios a que se refiere el párrafo anterior las Diputaciones no cumplieran las obligaciones que legalmente les asigne la Junta de Comunidades, el Consejo de Gobierno podrá requerir al Presidente de la Diputación para su cumplimiento.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación

o ejecutar la competencia por sí misma. En este último supuesto las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para los agentes que gestionen el servicio de que se trate”.

En el ECan. hay una doble referencia a esta colaboración. De una parte, en el artículo 22.3 se determina que: “La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las leyes del Parlamento de Canarias”. A su vez, en el artículo 23.5 se establece que: “Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley”.

En el EE el artículo 16.2 establece que: “En los términos que disponga una ley de la Asamblea de Extremadura, La Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Dicha ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad”. A su vez, en el apartado 4 del mismo artículo se prevé que: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad”.

En el primer EB, es donde sin duda con mayor precisión y extensión se produce la regulación de esta colaboración de organismos locales en las funciones autonómicas. Ya vimos que en el artículo 42, se preveía el ejercicio de las funciones administrativas de la Comunidad también a través de los Consejos Insulares y los Municipios, pero el estatuto se preocupa de concretar materialmente estas funciones. Así, en el artículo 39, se dispone: “Los Consejos Insulares, además de las competencias que les correspondan como Corporaciones Locales, tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad asuma competencias sobre las mismas, de acuerdo con el presente Estatuto, en las siguientes materias:

1. Demarcaciones territoriales, alteraciones de términos municipales y denominación oficial de los municipios.
2. Montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos.
3. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la orientación general de la economía.
4. Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y caza.
5. Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, régimen general de aguas. Aguas minerales, termales y subterráneas.
6. Patrimonio arqueológico, histórico, artístico y monumental, archivos y bibliotecas, museos, conservatorios y bellas artes.
7. Asistencia social y servicios sociales: promoción social de la infancia, la mujer, la familia, la tercera edad, los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales. Entidades benéficas y asistenciales.
8. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología.

9. Carreteras, caminos y puertos de refugio y aeropuertos deportivos y, en general todos aquellos que no realicen actividades comerciales.
10. Transporte de viajeros y mercancías en el seno de su propio territorio insular.
11. Obras públicas.
12. Fomento y promoción del turismo. Ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial.
13. Deporte ocio y espectáculos.
14. Estadísticas de interés insular.
15. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.
16. Ferias insulares. Denominaciones de origen.
17. Fomento de la cultura.
18. Sanidad e higiene.
19. Enseñanza.
20. Coordinación de la protección civil.
21. Artesanía.
22. Cooperativas y Cámaras.
23. Planificación y desarrollo económicos en el territorio de cada una de las islas, de acuerdo con las bases y ordenación general de la economía del Estado y de la Comunidad Autónoma.
24. Contratos y concesiones administrativas respecto de las materias cuya gestión le corresponde en su territorio.
25. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
26. Coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social.
27. Legislación laboral del Estado.

Y, en general, cualesquiera otras que en su ámbito territorial correspondan a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que a tal fin se establezcan, a demanda de los Consejos Insulares y de conformidad con todo cuanto se prevé en los apartados 2 y 3 del artículo 26 de este Estatuto”. Respecto de estas materias, el artículo 40.2 se preocupa de señalar que: “Cuando las competencias sean transferidas en virtud de una Ley del Parlamento, se establecerán las formas de control y coordinación que se le reservarán al Gobierno de la Comunidad Autónoma”.

En el EM, en su artículo 39 simplemente se prevé que la Comunidad pueda delegar sus funciones administrativas “en los Municipios y demás Entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una Ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación”.

En el primer ECL aparece recogido en el apartado 2 del artículo 20 que: “En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Dicha Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad”. A su vez, en el apartado 4 del mismo precepto, se establece que: “La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en las restantes Corporaciones Locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley prevendrá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad”.

2.6. La asunción autonómica de competencias administrativas de las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales se contempla la integración de la anterior administración de la Diputación Provincial.

Así, en el artículo 20 del Estat., se señala que: “El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo.

Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial, establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto. La Junta General del principado determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos del principado de Asturias, previstos en el artículo 22 de este Estatuto”.

En términos parecidos se pronuncia el artículo 31 del ECant. con relación a la asunción de las competencias de la Diputación Provincial de Santander por parte de la Comunidad Autónoma.

En el caso del ER, la asunción de competencias de la Diputación Provincial de La Rioja aparece regulada en iguales términos en el artículo 14.

También aparece en el EMur., en su artículo 18, esta asunción competencial, pero con una redacción algo diferente: “1. Se entenderán Asumidas por la Comunidad Autónoma todas las competencias, medios, recursos y servicios que, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponden a las Diputaciones provinciales y aquellas que en el futuro les puedan ser atribuidas. 2. Los órganos de representación y gobierno de la Delegación Provincial establecidos por la legislación del Régimen Local quedan sustituidos en la provincia de Murcia por los propios de la Comunidad Autónoma en los términos de este Estatuto. 3. La Asamblea Regional, mediante Ley, determinará la distribución de estas competencias entre los distintos órganos de la Comunidad Autónoma y las condiciones para su cesión o delegación en las entidades territoriales a que hace referencia el artículo 3 de este Estatuto”.

En el caso de la LORAFNA, se señala, en el artículo 46.1, que corresponden a Navarra: “a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, y disposiciones complementarias. b) Las que, siendo compatibles con puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado”.

En el EM esta asunción de funciones se contempla en una curiosa forma de transición regulada en en la Disposición Transitoria Cuarta donde se señala que: “1. La Diputación Provincial de Madrid queda integrada en la Comunidad de Madrid a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto y gestionará los intereses generales de la Comunidad que afecten al ámbito local hasta la constitución de los órganos de autogobierno comunitarios, ajustándose a sus actuales

competencias y programas económicos y administrativos y aplicando en el ejercicio de sus funciones, de forma armónica, la legislación local vigente y la estatal, con prevalencia de esta última ordenación. 2. Una vez constituidos los órganos de autogobierno, comunitario, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones. La Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley corresponden a la Diputación Provincial de Madrid y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquella”.

3. Consideraciones acerca de esta regulación estatutaria.

3.1. La atribución como competencia exclusiva la organización de las instituciones de autogobierno y las remisiones a principios generales y normativa básica estatal en la regulación de las Administraciones Autonómicas.

Uno de los elementos más chocantes a primera vista en esta regulación de las Administraciones autonómicas estriba, como ya hemos apuntado, en el hecho de que mientras se atribuye, salvo excepciones (Madrid, Castilla y León) como competencia exclusiva sin ningún tipo de límites la organización de las instituciones autonómicas de autogobierno, en la mayor parte de los casos en los que aparece una regulación específica en el Estatuto de la Administración pública, la creación y la estructuración de la misma se remiten al respeto de principios generales y normas básicas estatales.

La razón de ello deriva en una interpretación restrictiva y en parte contradictoria del propio concepto de instituciones de autogobierno. Recuérdese a tal efecto que en la STC 76/1983, en la que se enjuiciaba la LOAPA, se concluyó que el título competencial estatal del artículo 149.1.18, “Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, no habilitaba al Estado para regular lo que debe entenderse como “instituciones de autogobierno”, las cuales, comprenden, en aplicación del artículo 152 CE a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gobierno y a su Presidente.

De aquí que se originaría una distinción entre Gobierno y Administración, en cuanto que las potestades de autoorganización se ejercen sin ningún límite por la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a sus instituciones de autogobierno, mientras que dichas potestades estarían sometidas a las bases estatales en lo relativo a la organización de la Administración. No en vano en la Ley 30/1992, se regulan con carácter de norma básica, todo lo relativo a las relaciones organizativas (delegación, avocación, encomienda de gestión, etc.).

En todo caso, no deja de plantear problemas la separación entre régimen jurídico, que sería objeto de regulación básica, y pura organización, que entraría de lleno en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas. Este aspecto fue analizado incluso por la STC 50/1999, de 6 de abril, la cual declaró la constitucionalidad de las normas relativas a la delegación y al funcionamiento de los órganos colegiados, mientras que señaló que las reglas de la suplencia

no podían ser básicas por afectar a la organización interna de las instituciones. Fijémonos también, que la propia Ley 30/1992, en su Disposición Adicional 1ª, establecía la no aplicación de las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados, a los órganos políticos de las Administraciones públicas, es decir, al Pleno de los entes locales, a los Consejos de Gobierno autonómicos y al Consejo de Ministros.

No obstante, esta separación entre instituciones de autogobierno y Administración, no deja de plantear la necesidad de superar el dato normativo según el cual, precisamente una institución indiscutiblemente de autogobierno, como es el Consejo de Gobierno, es quien como hemos visto tiene atribuidas las funciones ejecutivas y de administración. Por ello, debería entenderse que las “formas” de organización administrativa, se situarían en el ámbito de la competencia exclusiva autonómica, mientras que podría quedar reservado a la legislación básica estatal las “técnicas” de organización administrativa, entendiéndose que el título competencial de “régimen jurídico” habilita al Estado para una uniformidad conceptual en lo que se refiere a las relaciones de las Administraciones con terceros. Título que vendría reforzado por el del tratamiento común de los administrados ante las Administraciones públicas, también contenido en el artículo 149.1.18 CE.

3.2. La consideración de los Gobiernos como estructura administrativa: la reproducción del modelo estatal.

Sin duda alguna, el hecho de que los Estatutos partiesen de la premisa de integrar como cabeza de las funciones administrativas a los Consejos de Gobierno, hizo que se reprodujese, vía Consejo de Ministros, la organización ministerial, traducida en la figura de las Consejerías.

Esta reproducción de las estructuras administrativas de la Administración del Estado en las que el modelo Ministro-Secretario de Estado-Director general, se convertía en Consejero-Viceconsejero-Director general, pese a las críticas de falta de innovación que haya podido recibir, ha tenido sus justificaciones, que en dos aspectos son sustanciales. Así, no se suele explicar que uno de los éxitos de la descentralización política fue el que en el tránsito de la gestión administrativa no reprodujese un colapso en la tramitación. Ello fue debido a que las oficinas administrativas situadas en las Comunidades Autónomas, cambiando los rótulos de fachadas y despachos y los membretes de los impresos, continuaron tramitando los expedientes que días antes eran de la Administración del Estado. Ello condicionó, el mantenimiento de la organización existente, pero solución el problema del traspaso de poderes sin merma significativa de eficacia administrativa. Lo cual constituye un dato que debe ser explicado en el éxito de la implantación de nuestro modelo de descentralización política.

Igualmente, lo que heredan las Comunidades Autónomas son numerosas tareas de gestión anteriormente encomendadas a la Administración del Estado, por lo que existe una lógica tendencia aplicar los patrones organizativos típicos de una Administración gestora y que, además, eran conocidos por los empleados públicos encargados de dicha gestión.

3.3. La libertad de localización y delimitación geográfica de la administración periférica autonómica y el fracaso de la gestión ordinaria y de la traslación competencial en las Diputaciones Provinciales. Especialidad en el caso de las Islas.

Hemos visto cómo en los Estatutos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, más el caso de Andalucía, acogían en su redacción los elementos derivados de los Acuerdos Autonómicos de 1981, que habían tenido como antecedente teórico el “Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías” de ese mismo año, conocido como el “Informe Enterría” por la persona de su presidente. En ambos documentos, especialmente en este último, se apostaba, con relación a las nuevas Comunidades Autónomas que debían acceder a la autonomía por la vía lenta, por la creación de un aparato institucional reducido, tanto en la composición de los miembros del Gobierno, con una propuesta explícita de que sus miembros no fuesen más de diez, como en la de los aparatos administrativos, tanto centrales como periféricos, llegándose incluso a proponer la inexistencia de éstos últimos.

Estas previsiones estaban relacionadas, en términos generales, con la idea de la plasmación del principio de descentralización administrativa. Teniendo en cuenta que la experiencia de la Administración periférica estatal había demostrado que, pese a su existencia formal, el sistema administrativo actuaba principalmente de forma concentrada en los órganos centrales, se desconfiaba que la reproducción de los mismos aparatos en el nivel autonómico impidiese la realización de otra idea paralela, que estaba presente en los administrativistas de la época, que era la reforma de la propia actuación administrativa.

A lo anterior se añadía el intento de no crear excesivos escalones administrativos, especialmente en lo relativo a la Administración periférica, por lo que se preconizaba el uso de los aparatos administrativos de las Diputaciones Provinciales, que debían constituir el escalón intrarregional básico.

El hecho de que ninguna de estas Comunidades Autónomas haya desarrollado esta Administración periférica indirecta apoyada en las Diputaciones provinciales pone de manifiesto una concepción excesivamente “administrativizada” de la organización política que contempla el artículo 137 CE. Desde el momento en que los entes locales reivindican su posición ordinamental de autonomía y su función de dirección política de los asuntos locales y no de mera gestión administrativa, las Comunidades Autónomas entendieron en que no podían depender administrativamente de entidades dotadas de la garantía institucional de la autonomía local. Además, la necesidad de hacerse presente en cuanto nueva estructura de poder político, exigía visualizar ante los ciudadanos su propia estructura organizativa.

En todo caso, debe resaltarse el hecho de que en algunos Estatutos, la localización de la Administración periférica se regulaba por criterios de conveniencia o proximidad a los ciudadanos (Murcia, Aragón y Baleares).

Una experiencia distinta, en cambio se ha producido en las Comunidades Autónomas isleñas –Canarias y Baleares– donde especialmente en esta última, la administración periférica de las respectivas Comunidades Autónomas se articula a través de los Cabildos y los Consejos Insulares, y ello pese a que el Estatuto Balear consentía la localización de los servicios autonómicos en cualquiera de las islas.

En el resto de las Comunidades Autónomas, se ha desarrollado un modelo de Administración periférica de base provincial, con dos versiones o modelos. Aquel en el que cada Consejería cuenta con una Delegación Provincial, además de contar con un representante del gobierno regional a modo de delegado general, como es el caso de Andalucía y Castilla-La Mancha. Y aquel otro, en el que siguiendo al modelo estatal plasmado en la LOFAGE, los servicios periféricos se integran en una única autoridad bajo la denominación de Delegados o Directores territoriales, como es el caso de Extremadura, Aragón o Castilla y León.

4. Las novedades aportadas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

En relación a las novedades que aportan los nuevos Estatutos de Autonomía, podríamos establecer una clasificación que se produce en muchos otros ámbitos, de tres niveles. Algunos de los nuevos Estatutos, especialmente el catalán y el andaluz han apostado por una regulación estatutaria de sus Administraciones Públicas de nuevo cuño, otro, como el aragonés, aporta novedades de modernización y actualización de principios jurídicos, mientras que en otros las novedades son más limitadas como en el caso de Baleares, Valencia y Castilla y León.

Dado que las novedades aparecen singularizadas en cada Estatuto en esta última parte hemos optado no por una sistematización temática, sino por una descripción basada en cada Comunidad Autónoma a excepción de la Comunidad Valenciana ya que la reforma Estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, no ha introducido ninguna novedad significativa en esta materia.

4.1. Cataluña.

Las principales novedades respecto al modelo anterior, estriban en primer lugar en la alteración del título competencial respecto a la organización administrativa. Desaparece la referencia a la competencia exclusiva respecto de las instituciones de autogobierno y aparece, en cambio un nuevo título competencial recogido en el artículo 150, que se refiere a “La organización de la Administración de la Generalidad” y que dispone: “Corresponde a la Generalidad, en materia de organización de su administración, la competencia exclusiva sobre:

- a) La estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial.
- b) Las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa”.

Es decir, se avanza sobre la exclusividad en materia de organización, especialmente en relación a la regulación de los órganos, que aparecen regulados en la actual LRJPAC. Igualmente se trasladada al ámbito de la organización la regulación de directivos públicos que en el Estado aparecen contemplados en el Estatuto Básico del Empleado Público.

También en lo que se refiere a la relación entre Gobierno y Administración se opera una novedad de relieve teórico. El Gobierno deja ya de tener funciones administrativas y pasa (artículo 68.1)) a “dirigir” la Administración de la Generalidad. Mientras que en el artículo 71.1 que abre la Sección II (“La Administración de la Generalidad”) del Capítulo III (“El Gobierno y la Administración de la Generalidad”), establece que: “La Administración de la Generalidad es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalidad”. Es decir, el ejecutivo aparece configurado por dos entes con funciones diferenciadas: el Gobierno que dirige y la Administración que gestiona.

Aparece también en este mismo artículo 71.1 un concepto que, por la forma de su redacción, recuerda el debate sobre la “Administración única”: “Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”. No hay en el estatuto una definición de que significa “Administración ordinaria” pero sin duda es un anclaje para un futuro desarrollo legislativo.

En los siguientes preceptos de esta Sección II dedicada a la Administración, aparecen señalados la aplicación de principios jurídicos de nueva definición como el de transversalidad (artículo 71.3), y transparencia (artículo 71.4).

Una preocupación nueva, que también aparece en Andalucía, hace referencia a la competencia autonómica para regular la actuación administrativa bajo formas de derecho privado (artículo 71.6.c): “La actuación de la Administración de la generalidad bajo el régimen de derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios públicos”.

4.2. Andalucía.

En el caso de Andalucía se mantiene el título competencial relativo a las instituciones de autogobierno (artículo 46) e igualmente se mantiene la atribución al Consejo de Gobierno del desarrollo de funciones administrativas (artículo 119.2). No obstante, también declara como competencia exclusiva (artículo 47.1) “la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”. Por ello, también en este caso, se abre un nuevo impasse sobre los límites de la organización y del régimen jurídico.

Señalábamos que Andalucía, al igual que Cataluña, introduce al hilo de la organización administrativa competencias de regulación de instituciones jurídico privadas. En este caso la fórmula andaluza dice así: “La Comunidad Autónoma ostenta facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias,

sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución”, artículos que se refieren a las competencias estatales en materia de legislación mercantil y civil.

También en el caso de Andalucía se incorpora una regulación específica más amplia, bajo el Capítulo VII (“La Administración de la Junta de Andalucía”) del Título IV (“Organización institucional de la Comunidad Autónoma”). En el que se señalan importantes principios que configuran un modelo de modernización administrativa. Así en el artículo 133, junto a los principios constitucionales del artículo 103 CE se añaden otros más novedosos como los de “racionalidad organizativa”, “simplificación de procedimientos”, “transparencia”, “lealtad institucional”, “buena fe”, “protección de la confianza legítima”, “no discriminación” y “proximidad a los ciudadanos”. Principios que fueron recogidos por la LRJPAC en su reforma de 1999 o que aparecen dentro del derecho a la buena administración dentro de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estos principios de funcionamiento interno se completan con una orientación de calidad en el servicio, derivado de la implantación, en el artículo 138 de un sistema de evaluación de políticas públicas.

Aparecen reforzados, además los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones públicas, mediante la regulación de los derechos de participación ciudadana y acceso a la información administrativa (artículo 134), el establecimiento del principio de representación equilibrada de hombres y mujeres en todos los órganos directivos de la Administración y de los órganos colegiados y consultivos (artículo 135) y la publicidad de la oferta y características de los servicios públicos, así como la elaboración de las Cartas de derechos ciudadanos en el uso y disfrute de dichos servicios.

Una regla de organización territorial anterior, la que preveía la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios territoriales en las Diputaciones Provinciales, desaparece, y es sustituida por la regla contenida en el artículo 133.2 que dispone: “La Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos”.

4.3. Aragón.

En Aragón se mantiene el título competencial sobre instituciones de autogobierno (artículo 71.1ª) y la atribución al Gobierno de la función ejecutiva (artículo 53.1). Sin embargo, en el artículo 61.1, se elimina de las fuentes jurídicas de regulación de la Administración autónoma, la referencia a la aplicación supletoria de los principios que rijan la organización y funcionamiento de la Administración del Estado: “La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia con arreglo a la Ley”.

Las novedades se refieren a la introducción del concepto de Administración ordinaria, si bien en esta caso limitada al ejercicio de sus propias competencias, y a la introducción de nuevos principios como los de “buena fe”, “confianza legítima” y “lealtad institucional” (artículo 62.2), y los de “racionalización”, “transparencia” y “servicio efectivo a los ciudadanos” (artículo 62.3).

4.4. Baleares.

En Baleares, se mantiene la competencia sobre las instituciones propias de autogobierno (artículo 30.1), la atribución al Gobierno de las funciones ejecutivas y administrativas (artículo 57.1) y la regulación de la creación y la organización de una Administración propia dentro de los principios generales y las normas básicas de la legislación del Estado.

La novedad balear estriba en la acentuación de los Consejos Insulares como entidades de la Comunidad Autónoma. Así lo dice expresamente el artículo 61.3: “Los Consejo Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”. Este salto se completa con la atribución directa en el Estatuto de competencias propias a dichos Consejos (artículo 70), la posibilidad de que pueda serle atribuida otra de un amplio listado (artículo 71) y el hecho de que el Gobierno de las Islas Baleares pueda ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares (artículo 80.2).

4.5. Castilla y León.

En Castilla y León se mantiene la competencia exclusiva sobre las instituciones de autogobierno (artículo 2.1.1^a), la atribución a la Junta de la función ejecutiva (artículo 19.1) y del ejercicio del gobierno y la administración (artículo 20.1) y la referencia a la creación y estructuración de su propia Administración (artículo 39.1).

La única novedad en cuanto a lo que venimos analizando es la desaparición en el Estatuto de la consideración de que la Comunidad Autónoma articularía la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Ahora simplemente se mencionan las técnicas de la transferencia o delegación de competencias (artículo 26.3).

§ 17. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

José María Porras Ramírez

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. Referencias estatutarias previas al actual ciclo de reformas.**
- 3. Las cláusulas que incorporan los nuevos Estatutos de Autonomía.**

1. Introducción.

Los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos constituyen, sin duda, la más importante plasmación de los no muy decididos esfuerzos emprendidos en el ámbito constitucional por conseguir articular la organización judicial a la nueva e intensamente descentralizada estructura territorial del Estado. Así, es la propia Constitución quien prevé su creación en su artículo 152.1.2º, esto es, paradójicamente, al disponer la relación básica de instituciones de autogobierno con que se desea que cuenten las Comunidades Autónomas, cómo si acaso mantuvieran aquéllos un vínculo orgánico con las mismas, hecho éste que conviene de antemano descartar, a tenor de la interpretación que se viene haciendo del principio de unidad jurisdiccional, en tanto que criterio axial, en sus dimensiones orgánica y funcional, de la planta judicial instituida en España.

Pero lo cierto es que la previsión de los Tribunales Superiores de Justicia, precisamente en el Título VIII, y no en el VI de la Constitución, no hace sino revelar el “interés legítimo” que tienen las Comunidades Autónomas en su existencia¹. Éstas requieren que la Administración de Justicia adopte un determinado diseño en su organización y funcionamiento, que resulte necesariamente coherente con la forma de Estado dispuesta. Y el principal reflejo de este interés son, precisamente, tales órganos jurisdiccionales.

2. Referencias estatutarias previas al actual ciclo de reformas.

De ahí que los primeros Estatutos, si bien, inicialmente sólo los de las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda y en el artículo 151 de la Constitución, contemplaran su existencia, aun dejando bien clara la condición de los mismos de órganos del Poder Judicial y no de las Comunidades Autónomas. Así se deduce de la lectura de tales Estatutos, que incluyen las siguientes referencias a los mismos:

Artículo 34.1 del EA del País Vasco: “La organización de la Administración de Justicia en el País Vasco, que culminará en el Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Artículo 19 del EA de Cataluña (1979): “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Barcelona, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

¹ CRUZ VILLALÓN, P.: “Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Administración de Justicia”, en VVAA: *El Poder Judicial*, Dirección General de lo Contencioso del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1983, pp., 913-943, en especial, p. 924.

Artículo 21 EA de Galicia: “El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial, es el órgano jurisdiccional en que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Artículo 24.2 EA de Andalucía (1981): “El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el territorio andaluz”.

En ello insiste el artículo 48.1 de este mismo Estatuto al disponer: “El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Con el tiempo, los restantes Estatutos, elaborados a través de la vía indicada en el artículo 143 CE, con la excepción inicial del de La Rioja, luego subsanada, acabaron por incorporar, también, a tales Tribunales Superiores, sorteando así la recomendación contraria a su generalización o “extensión automática” a todas las Comunidades, especialmente referida a las uniprovinciales, hecha por la Comisión de Expertos sobre Autonomías que elaboró el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Véase así:

Artículo 29 EA de Aragón (1982): “EL Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Artículo 36 EA de Asturias: “El Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Oviedo, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Artículo 42 EA de Cantabria: “De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, se creará en Cantabria un Tribunal Superior de Justicia ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 123 de la Constitución”.

Artículo 23 EA de Castilla-La Mancha: “El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que tendrá su sede en Albacete, es el órgano jurisdiccional de la Región ente el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y con el presente Estatuto”.

Artículo 27.1 EA de Castilla y León (1983): “El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León constituye el órgano superior de la Administración de Justicia en la Comunidad y alcanza a todo su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal Supremo”. El párrafo 2º del mencionado Artículo 27 añade: “El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y

León ajustará su organización, competencias y funcionamiento a cuanto dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las demás que sean de aplicación”.

Artículo 41.1 EA de Extremadura: “El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en la ciudad de Cáceres, es el órgano en el que culmina la organización judicial de Extremadura”.

Artículo 51 EA de las Illes Balears (1983): “El Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears es el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial de las Illes Balears en su ámbito territorial correspondiente, y ante el cual se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos y en las condiciones que resulten de la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás disposiciones reglamentarias”.

Artículo 24.1 EA de las Islas Canarias: “El Tribunal Superior de Justicia de Canarias es el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el territorio canario”.

Artículo 35.1 EA de La Rioja: “El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que tendrá su sede en Logroño, es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Autónoma en el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución, y de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y con el presente Estatuto”.

Artículo 45 EA de la Comunidad de Madrid: “En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional ante el cual se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución, y de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo ello, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.1 de la Constitución”.

Artículo 34.2 EA de la Región de Murcia: “El Tribunal Superior de Justicia, que tomará el nombre de la Región de Murcia, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 123 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”.

Artículo 59.1 LORyA del Régimen Foral de Navarra: “Se establecerá en Navarra un Tribunal Superior de Justicia en el que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Foral y ante el que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, se agotarán las sucesivas instancias procesales”.

Artículo 21 EA de la Comunidad Valenciana (1982): “El Tribunal Superior de Justicia Valenciano es el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana, agotándose ante él las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial y de acuerdo con el presente Estatuto. En este Tribunal se integrará la actual Audiencia Territorial de Valencia”.

De todos estos preceptos estatutarios se deduce, pues, que el Tribunal Superior de Justicia se inserta en la respectiva Comunidad Autónoma, obedeciendo su creación, precisamente, a la existencia de ésta, sin la cual el mismo no sería concebible, al tiempo que se muestra como un órgano del Estado, al formar parte del Poder Judicial². De ahí que no quepa considerarlo expresión o manifestación de una “justicia derivada de las Comunidades Autónomas”, tal y como ha afirmado, en reiteradas ocasiones, el Tribunal Constitucional (SSTC 25/1981, 38/1982 y 114/1994), que en ningún momento, ha llegado a cuestionar su naturaleza.

A su vez, la mayor parte de dichos Estatutos reiteran lo preceptuado en la Constitución, indicando que los mismos *culminarán la organización judicial en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma*, dada su condición de Tribunales Superiores en las mismas, circunstancia ésta que los llevará a actuar, además, como efectivos garantes de los ordenamientos autonómicos. Los Estatutos ponen así se manifiesto que la relación que tales Tribunales mantienen con las Comunidades Autónomas no es orgánica, sino territorial, la cual deriva del lugar de su sede, por lo que sus competencias continúan siéndolo del Poder Judicial, único existente en todo el Estado. No en vano, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha ratificado la naturaleza estatal de los mismos, como sus artículos 26, 34, 70 y 71 se encargan de subrayar, al tiempo que ha reconocido su indiscutible dimensión autonómica. Así, ha dispuesto que “el Tribunal Superior de Justicia tomará el nombre de la Comunidad Autónoma y extenderá su jurisdicción al ámbito territorial de ésta” (artículo 71 LOPJ).

A tales efectos, dichos Estatutos se remiten a la Constitución, que es quien ha ordenado la creación de los TTSSJJ, atribuyéndoles una jurisdicción propia. Más como aquélla nada dice acerca de la extensión de la misma, habrá de ser la Ley Orgánica del Poder Judicial quien especifique sus competencias, habida cuenta de la expresa reserva constitucional existente (artículo 117.3). Pero no es la suya una habilitación en blanco, ya que, en aras de perfilar su posición, la Constitución introduce un principio procesal, de necesaria observancia por parte del legislador, que establece el *principio del fenecimiento de las causas en el ámbito autonómico*. El mismo se vincula al reconocimiento de la condición que poseen los Tribunales Superiores de Justicia de órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas; y, también, a modo de límite, a la garantía institucional del Tribunal Supremo, considerado “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (artículo 123)³.

Dicho principio aparece expresado en el artículo 152.1.3º CE, que determina: “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, 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”. Tal principio posee una doble inspiración, por

² Subraya esta doble condición, CALDERÓN CUADRADO, M. P.: “El Tribunal Superior de Justicia”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*, nº 18, Valencia, 1997, pp. 147-181, en especial, p. 149.

³ Como primera aproximación, cfr., OTTO Y PARDO, I.: “Los Tribunales Superiores de Justicia”, en *Estudios sobre el Poder Judicial*, op. cit., pp. 217-248, en especial, p. 229.

un lado, de índole liberal, primero decantada en el tiempo durante la vigencia del Estado legal de derecho decimonónico, que entraña un mandato de racionalización del sistema judicial, al propiciar el acercamiento de la Justicia a los ciudadanos⁴; y, por otro, de carácter federal, que se incorporó después al mismo, dimensión ésta que se vincula a la configuración que ha de recibir el Poder Judicial en un Estado territorialmente compuesto. Así, nutriéndose de ambas perspectivas, dicho principio viene a significar, hoy, que, contra las resoluciones dictadas por los juzgados y tribunales radicados en las respectivas Comunidades Autónomas no deberá haber fuera de ellas instancia, esto es, nuevo y pleno examen del asunto, con inclusión de todos los aspectos de hecho y de derecho suscitados. Se impide así la articulación de recursos ordinarios, es decir, de pleno conocimiento, como la apelación, ante instancias centrales.

De ello se desprende que el Tribunal Superior de Justicia se habrá de configurar, en su caso, como la última instancia posible, lo que no significa que el agotamiento de las vías ordinarias de recurso habrá de producirse, necesariamente, y en todo caso, ante el mismo, al poder hacerlo ante un tribunal inferior; o aparecer aquél, en otros supuestos, bien como primera y única instancia; bien no como tal, sino conociendo de recursos extraordinarios⁵.

Así pues, lo único que la Constitución prescribe es la inexistencia de órgano jurisdiccional alguno, jerárquicamente superior al mismo, establecido a tal fin. En todo caso, y haciendo abstracción de los supuestos en los que se prevé la existencia de otros órganos judiciales de instancia, dotados de competencia extendida a todo el Estado, según la organización judicial diseñada con arreglo al principio general de referencia, los recursos que se sustancien ante órganos jurisdiccionales asentados allende la Comunidad Autónoma, sólo podrán ser aquéllos que se consideren extraordinarios, no comportando, en consecuencia, una revisión de los hechos. Los mismos corresponderán, pues, según se deduce de manera indirecta, aunque no necesariamente todos ellos, al Tribunal Supremo, cuya posición se define así de forma negativa. Resulta, de tal modo, que éste, en tanto que “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (artículo 123 CE), no puede ser concebido como tribunal de instancia, sino excepcionalmente, esto es, de acuerdo con lo prevenido, a este fin, en los artículos 71.3 y 102.1 CE, en relación con el procesamiento de los Diputados y Senadores, del Presidente y de los demás miembros del Gobierno⁶.

En este sentido, conviene recordar que Tribunal Supremo ha justificado, tradicionalmente, su existencia, que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial aseguran, acudiendo a la técnica de la garantía institucional, al conocer de las diversas modalidades de casación, es-

⁴ Esta regla de buena organización judicial arranca en España de la *Constitución de Cádiz de 1812*, nada proclive al federalismo, cuyo artículo 262 dispone: “*Todas las causas civiles y criminales fenecerán dentro del territorio de cada Audiencia*”. De ahí el vínculo histórico existente entre los Tribunales Superiores de Justicia y las Audiencias Territoriales, manifestado en la *Disposición Adicional Cuarta de la Constitución*.

⁵ PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “Unidad jurisdiccional y autonomía política. La posición de los Tribunales Superiores de Justicia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 67, 2003, pp. 69-87, en especial, p. 80.

⁶ PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “Unidad jurisdiccional y autonomía política. La posición de los Tribunales Superiores de Justicia”, op. cit., p. 81.

pecialmente por infracción de ley y para la unificación de la doctrina. Ciertamente, de las dos modalidades, la última es la que presenta una mayor trascendencia, al considerarse su función propia e indeclinable, expresando, al tiempo, un límite impuesto por la Constitución al legislador a la hora de configurar la organización judicial. Mediante la misma garantiza y actualiza el principio de unidad jurisdiccional, posibilitando, a su vez, no sólo la realización efectiva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), sino, y lo que es más importante, aún, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, del principio de igualdad en la aplicación e interpretación de la ley (artículo 14 CE). Tales cometidos, orientados al desarrollo de sus funciones nomofiláctica o de protección de la ley, y unificadora o correctora de las desviaciones en la interpretación y aplicación jurisdiccional del derecho, sólo pueden ser desempeñados, dada su peculiar naturaleza, por un tribunal que sea único y superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 CE y 53 LOPJ)⁷.

Sin embargo, no tiene por qué considerarse privativa del Tribunal Supremo, al poder ostentarla, en su descargo, los Tribunales Superiores de Justicia, fomentando así una más funcional descentralización de algunas de las atribuciones casacionales que aquél viene desempeñando, y que no hay razón para considerar indefectibles al mismo, la competencia que supone conocer de los recursos extraordinarios por infracción de ley, tarea ésta que ha de realizarse ordinariamente en la tramitación y resolución de cualquier recurso, no debiendo desatenderse cuando la decisión judicial no sea susceptible de recurso extraordinario. Y es que no existe óbice constitucional para que los Tribunales Superiores puedan fijar doctrina en todas las materias, tanto si se trata de Derecho estatal, como autonómico, siempre que se reserven al Tribunal Supremo aquellos recursos estimados indispensables para garantizar su función consistente en reconducir a la unidad todo el ordenamiento, en su aplicación por los tribunales⁸.

Pese a ello, los Estatutos de “primera generación” se limitaron a postular que los Tribunales Superiores de Justicia asentados en su territorio, dada su condición de último grado jurisdiccional, habían de asumir, únicamente, el monopolio del examen de los conflictos relacionados con la aplicación de las normas integradas en el respectivo ordenamiento autonómico. Así, los mismos entendían que las instancias habían de agotarse en los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma sin que pudiera recurrirse ante el Tribunal Supremo cuando la controversia hubiera que resolverla aplicando el correspondiente ordenamiento autonómico. A tal fin, dichos Estatutos, sobre todo, aquellos que se muestran más elocuentes en este sentido, como el vasco, el gallego, el valenciano, el aragonés y el navarro suelen añadir a la prohibición constitucional de ulteriores instancias extraterritoriales, la interdicción de posteriores grados jurisdiccionales de carácter extraterritorial en las materias que se consideran de derecho autonómico. De ese

⁷ Acerca de estos rasgos característicos, cfr., SALA SÁNCHEZ, P.: “La labor unificadora del recurso de casación”, en WAA: *“El recurso de casación”*, Consejo General del Poder Judicial, Barcelona, 1994, pp. 11-22. Más recientemente, vid. GERPE LANDÍN, M. (coord.), “La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico”, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2008, *pássim*.

⁸ VIDAL ANDREU, G. y otros: “La reforma de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia”, en WAA: *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Catalunya*, op. cit., pp. 95-149, en especial, p. 121. También GERPE LANDÍN, M. (coord.), “Posición y funciones de los Tribunales Superiores de Justicia”, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2008, *pássim*.

modo se pretende que el legislador reconozca a los TTSSJJ de las Comunidades Autónomas el conocimiento de los recursos, tanto ordinarios, como extraordinarios, que se sustancien en relación con el derecho autonómico*⁹.

3. Las cláusulas que incorporan los nuevos Estatutos de Autonomía.

Así las cosas, la mayoría de los Estatutos de Autonomía, parcial o totalmente modificados durante el período 2004-2008, a saber, los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León, inician sus referencias a la materia “Administración de Justicia”, aludiendo a la necesidad de reforzar la posición que ocupa el Tribunal Superior de Justicia asentado en su territorio en la organización judicial del Estado. De ese modo, los Estatutos revelan, si cabe de forma aún más intensa, el “interés legítimo” que tienen las Comunidades Autónomas en la existencia de estos órganos jurisdiccionales¹⁰.

A su vez, en algunos, como el catalán, el andaluz, el balear y el aragonés (y en las Propuestas de Reforma de los Estatutos de Castilla-La Mancha y de Extremadura), la alusión a los mismos no se incluye, ya, como en el pasado, en el Título dedicado a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, sino, más adecuadamente, a fin de disipar los equívocos que ello suscitaba, en otro dedicado, específicamente, al Poder Judicial en el ámbito territorial correspondiente a aquélla. Se pone así de manifiesto la conveniencia de su tratamiento diferenciado, en un marco normativo propio.

Por lo demás, los nuevos Estatutos han venido a reiterar, de acuerdo con la Constitución (artículo 152.1.2º), que los Tribunales Superiores de Justicia culminan “la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas”¹¹; proclamación ésta que, sumada al llamamiento, tanto legal como estatutario, que reciben para actuar como efectivos garantes de los respectivos ordenamientos autonómicos, constituyen, sin duda, los dos rasgos característicos que les asisten, explicando su singularidad. De esas dos notas calificativas surgen sus competencias específicas, de las que se hacen eco, con eficacia y alcance dispar, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial, como los nuevos Estatutos de Autonomía¹².

9 Cfr. XIOL RÍOS, J. A., “El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico” en L. AGUIAR DE LUQUE y otros, “La Justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía” Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, págs. 65-96; en especial, págs. 77 y ss.

¹⁰ En general, vid., PORRAS RAMÍREZ, J. M.: “La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 24, 2009, págs. 271-299.

¹¹ Artículo 33.1 EA de la Comunidad Valenciana; Artículo 95.1 EA de Cataluña; Artículo 93 EA de las Illes Balears; Artículo 140 EA de Andalucía; Artículo 63 EA de Aragón; Artículo 40 EA de Castilla y León; Artículo 71 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha; y Artículo 50 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Extremadura.

¹² Así, LÓPEZ GUERRA, L.: “Estado autonómico y Tribunales Superiores de Justicia”, en VVAA: *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Prof. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 459-475, en especial, p. 467.

Esa disparidad nace del hecho de que algunos de esos nuevos Estatutos han extraído consecuencias de la definición constitucional establecida en el artículo 152.1.2º, que el legislador orgánico estatal no ha deducido, de igual forma, cuando menos hasta el presente. Aquéllos pretenden así influir en las disposiciones que tenga a bien adoptar del legislador orgánico estatal, al instar al mismo a redefinir el sistema de recursos, en particular, y la posición y funciones del Tribunal Supremo y de los propios Tribunales Superiores de Justicia, en general.

En ese sentido, la plenitud competencial de los Tribunales Superiores de Justicia ha sido postulada, explícitamente, de forma paradigmática, por los Estatutos de Cataluña (artículo 95.2) y de Andalucía (artículo 140.2), si bien con remisión expresa a lo que disponga, a este respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así:

- El *artículo 95.2 EA de Cataluña* dispone: “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos”.
- El *artículo 140.2 EA de Andalucía*, de forma muy aproximada, establece: “El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el alcance y contenido de los indicados recursos”.

De forma harto menos elocuente, suponen, también, un cierto avance, en ese sentido, las prescripciones que se contienen en los nuevos Estatutos de la Comunitat Valenciana y de Aragón; no advirtiéndose, sin embargo, de manera significativa, determinación digna de reseñarse en las cláusulas que, al respecto, se incluyen los Estatutos de las Illes Balears, Castilla y León y en las Propuestas de Reforma de los Estatutos de Castilla-La Mancha y de Extremadura. Así, en referencia a aquellos dos Estatutos, véase:

- El *artículo 33.2 EA de la Comunidad Valenciana*, que señala: “Por medio del pertinente sistema de instancias procesales y recursos que vienen determinados por la legislación del Estado, será competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana el establecimiento de la doctrina en los órdenes jurisdiccionales en los que así proceda, extendiéndose a todos aquellos cuyo conocimiento les fuera atribuido por el Estado, en el territorio de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo”.

También, SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: “Poder Judicial y unidad jurisdiccional en España”, en IBARRA ROBLES, J. L. y GARCÍA HERRERA, M. A. (dirs.): *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*, op. cit., pp. 95-126, en especial, pp. 115-123.

– Y el artículo 63.2 de EA de Aragón, que indica: “El Tribunal Superior de Justicia de Aragón conocerá, en todo caso, de los recursos de casación fundados en la infracción del Derecho propio de Aragón, así como de los recursos extraordinarios de revisión que contemple la ley contra las resoluciones firmes de los órganos jurisdiccionales radicados en Aragón. También ejercerá las demás funciones que en materia de Derecho estatal establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Se trata, pues, de cláusulas que, en todo caso, respetan la posición constitucional del Tribunal Supremo, al presuponer que se reserva a éste la competencia “para la unificación de doctrina”, como explícitamente indica, yendo así más lejos que ningún otro, el Estatuto de Cataluña, mediante los procedimientos adecuados, en los recursos en interés de ley o de revisión, cuando exista contradicción entre las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia. De ese modo, se propone restringir la competencia de instancia o en casación ordinaria, atribuida, hasta ahora, al Tribunal Supremo, a aquellos supuestos en que la trascendencia del asunto o la especialidad de la materia así lo justifique: esto es, cuando se trate de cuantías muy elevadas o cuando concurra la intervención de órganos constitucionales o autoridades del Estado¹³.

Estamos así en presencia de una aportación muy significativa que contrasta abiertamente con lo dispuesto en los Estatutos elaborados durante la primera etapa del proceso autonómico, los cuales se limitaban a postular, en el mejor de los casos, el principio de especialidad de la casación autonómica, al entender que a los Tribunales Superiores de Justicia sólo se les podía atribuir, como último grado jurisdiccional, el monopolio del examen de los conflictos relacionados con la aplicación de normas de origen autonómico; principio éste que se aplicaba, con todas sus consecuencias, en el ámbito del Derecho civil, respecto de aquellas Comunidades Autónomas dotadas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.1.8º CE, de “derechos civiles, forales o especiales”. A ese fin, como se ha indicado, la técnica utilizada consistía en añadir a la prohibición constitucional de ulteriores instancias extraterritoriales, la interdicción estatutaria de ulteriores grados jurisdiccionales de carácter extraterritorial, en relación con las materias que se consideraban de Derecho autonómico. Dicha opción, habida cuenta de su lógica inspiradora, se asumió en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 73.1), no suscitando cuestionamiento alguno.

Sin embargo, tal y como se ha indicado, el salto cualitativo se observa en aquellos Estatutos, como, sobre todo, los de Cataluña (artículo 95.2) y Andalucía (artículo 140.2), que, de forma expresa, han abierto el cauce al reconocimiento del principio de la plena competencia en casación de los Tribunales Superiores de Justicia. Así, los mismos han determinado que el Tribunal Superior de Justicia respectivo habrá de ser considerado la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en la Comunidad Autónoma, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, “*sea cual fuere el derecho invocado como aplicable*”,

¹³ XIOL RÍOS, J. A.: “Artículo 152.1, párrafos 2 y 3: los Tribunales Superiores de Justicia”, en CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y BRAVO FERRER: *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, 2008, Madrid, pp. 2.532-2.538. FERNÁNDEZ DE FRUTOS, M., GERPE LANDIN, M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Una propuesta de reforma de sus competencias”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 3, vol. 104, 2005, págs. 669-698.

esto es, ya sea éste estatal o autonómico, si bien “de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial”, que “determinará el alcance y contenido de los recursos indicados”, “sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo”.

Como corolario, los Estatutos catalán y andaluz promueven la competencia del Tribunal Superior de Justicia respectivo para resolver los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma (artículo 95.4 EC y 140.3 EA); al tiempo que, a su vez, insisten en algo que ya era conocido, esto es, en la competencia exclusiva, que, en todo caso, asiste al Tribunal Superior de Justicia para la unificación de la interpretación del derecho de la Comunidad Autónoma (artículos 95.3 EC y 140.3 EA), que no la del estatal, ya que este cometido le corresponde, indefectiblemente, “ex Constitutione”, al Tribunal Supremo.

Estimo, por las razones ya expuestas, que, entre otros, dos importantes documentos avalan, como son el *Libro Blanco de la Justicia* de 1997, elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, y la “*Propuesta de Reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales*”, redactada por una comisión de magistrados del mismo en 2000, que lo indicado en tales Estatutos en modo alguno resulta disconforme con lo dispuesto en la Constitución, sino plenamente ajustado a aquélla. Ahora bien, es claro que no son los Estatutos, sino la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma competente para establecer la desconcentración de las facultades casacionales, tradicionalmente asignadas, en régimen de exclusividad, al Tribunal Supremo, a fin de reforzar la posición que ocupan en la organización judicial del Estado los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos¹⁴.

Las expresas remisiones que aquéllos realizan a dicha Ley Orgánica así lo ponen, en todo momento, de manifiesto. De ahí que haya que colegir que el propósito que anima a la normativa estatutaria no es otro que influir en el legislador estatal, instándolo a que efectúe, en el marco de la Constitución, de acuerdo con lo indicado, un mejor ajuste del Poder Judicial a la realidad insoslayable del Estado autonómico, hecho éste que debiera redundar en un funcionamiento más racional y eficaz del mismo.

Y digo esto consciente de que lo expuesto es a lo más a lo que hoy cabe aspirar, habida cuenta de las insalvables dificultades políticas que supone promover una reforma de la Constitución en relación con cuanto se refiere a la Justicia, a los efectos de habilitar abiertamente una configuración dual y coordinada del Poder Judicial, de manera acorde con la pluralidad de ordenamientos existentes y la lógica inspiradora de un Estado territorialmente compuesto, de rasgos material y tendencialmente federales.

¹⁴ En general, cfr., VIDAL ANDREU, G. (dir.): *Poder Judicial y Estado compuesto: relaciones entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia*, Madrid, 2005, passim.

§ 18. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA¹

Gregorio Cámara Villar

Sumario

- 1. Introducción: marco constitucional y principio autonómico en materia de Justicia.**
- 2. En particular, la descentralización del Gobierno del Poder Judicial: precisiones conceptuales y límites.**
- 3. La inclusión de los Consejos de Justicia en los nuevos Estatutos y en los reformados.**
- 4. Conclusiones.**

¹ Se sigue en el presente trabajo –y se reproducen parcialmente algunos contenidos– el planteamiento que sobre este tema realicé en su día con ocasión de mi participación en una mesa de debate en el curso “Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico”, organizado por el CGPJ y celebrado en Madrid durante los días 1, 2 y 3 de febrero de 2006. Ampliado y corregido, fue publicado con el título “La «descentralización» del Gobierno del Poder Judicial” en *WAA: Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. Jordi Solé Tura*, vol. I, Cortes Generales, 2008, pp. 369-384.

1. Introducción: marco constitucional y principio autonómico en materia de Justicia.

La consecución de un cierto nivel de “descentralización” de la Administración de Justicia, si se excluye la reforma constitucional, sólo es posible realizarla en los Estatutos de Autonomía si se lleva a cabo de manera jurídicamente coordinada con la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de los límites estrictos que establece el marco constitucional.

En nuestro Estado autonómico el Poder Judicial se configura como un poder único, no afectado por la descentralización política. Según la Constitución está integrado por Jueces y Magistrados independientes que ejercen con carácter exclusivo la potestad jurisdiccional desde los Juzgados y Tribunales, cuya organización y funcionamiento descansan sobre el principio de unidad jurisdiccional, y forman un cuerpo único; su Estatuto, así como el régimen de constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, son reservados a la Ley Orgánica del Poder Judicial; y se configura un órgano de Gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial, al que le es reservado y garantizado como indisponible un núcleo de funciones específicas (en particular, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario). La competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia se atribuye, por consiguiente, al Estado. Constitucionalmente se establece así un Poder Judicial único, sin que los órganos judiciales radicados en el territorio de la CA sean, por tanto, órganos autonómicos, sino del Estado entendido como totalidad².

Pero a ello no empece, cierto es, que la norma fundamental haya tomado también en consideración la organización territorial del Estado al fijar los criterios básicos para la organización judicial, en función de lo específicamente dispuesto en el artículo 152.1, párrafo segundo y, en su virtud, que el principio autonómico tenga igualmente una relativa, pero importante, proyección en este ámbito. No se trata precisamente de un indicador menor el hecho de que este precepto se incardine no en el Título VI, relativo al Poder Judicial, sino en el VIII, referente a la organización territorial del Estado, aunque la norma constitucional subraye en su literalidad que el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (sin que por tanto sea una institución propia de la Comunidad Autónoma) y únicamente se habilite a éstas para que, en el marco de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro del respeto a su unidad e independencia, puedan establecer los supuestos y las formas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio.

Tampoco puede desconocerse que el fenómeno autonómico comprende, por un lado, aquellos subordinamientos jurídico-materiales caracterizados por una especialidad territorializada, cuya conservación, modificación y desarrollo se ha reservado a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas que así lo hayan prevenido (artículo 149.1.8ª); así como, por otro, las especialidades procedimentales relativas a tales especialidades sustantivas (artículo 149.1.6ª). Del mismo modo, también es manifestación del fenómeno autonómico el derecho propio de

² Así se desprende, en estas distintas perspectivas, de lo establecido por los artículos 117, 122, 123.1, 152.1 y 149.1.5ª y de la interpretación constitucional en esta materia (fundamentalmente, SSTC 108/1986, 56/1990 y 105/2000).

cada Comunidad, esto es, el creado por sus fuentes de producción normativa, que ha de ser interpretado por el TSJ como órgano que culmina, conforme a lo apuntado, la organización judicial en su ámbito territorial (artículo 152.1 CE).

Hay que añadir todavía una fundamental precisión. Partiendo de este marco, si bien el constituyente ha reservado a la competencia exclusiva del Estado la “*Administración de Justicia*” (artículo 149.1.5ª), a la vista de las diversas aportaciones de los Estatutos de Autonomía y de sus cláusulas subrogatorias, mediando la legislación orgánica en la materia, se ha llegado, por obra de una tan conocida y asentada como discutida interpretación constitucional³, a la distinción entre la “*Administración de Justicia*” propiamente tal (como Poder Judicial, tanto en sentido objetivo como subjetivo) de la “*administración de la Administración de la Justicia*”, donde pueden proyectar y han proyectado sus competencias las Comunidades Autónomas, concurriendo con el Gobierno de la Nación y el Consejo General del Poder Judicial.

En definitiva, pese a la tendencia y racionalidad federal en su evolución, no existe en nuestro Estado autonómico un Poder Judicial de cuño y base jurídica regional y autónoma, si bien sí es posible una cada vez más intensa “modulación territorial” de la Administración de justicia en los planos institucional, organizativo y competencial-funcional. Pero el Poder Judicial no es un poder que pueda estar o resultar afectado en cuanto tal y en su unidad por la descentralización de poderes prevenida en el Título VIII de la Constitución. Ello fundamenta que la Administración de justicia en estricto sentido, esto es, en sus aspectos nucleares, sea competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.5ª).

Con este marco constitucional, en conclusión, los márgenes para el incremento del autogobierno en una dimensión propiamente descentralizadora son por fuerza ciertamente escasos en esta materia, en la que siempre estarán actuantes los límites que dibujan de manera capilar en muchos ámbitos materiales el respeto a los indicados principios constitucionales de unidad e independencia judicial.

Básicamente, aunque esta caracterización suponga una simplificación a efectos introductorios, este sigue siendo sin duda el estado de la cuestión, pese a algunos notorios avances en una dimensión sensible al principio autonómico⁴. Pero, si hemos de ser realistas, nada de esto

³ Vid., por todos, BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Poder Judicial y Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Político*, nº 47, Madrid, 2000.

⁴ Avances relacionados con el fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA como órganos de última instancia en materias exclusivas de la CCAA, así como otros que se han operado en la cooperación entre el Estado y las CCAA y la coordinación entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las CCAA con competencias en materia de Justicia (creación de la Comisión de Coordinación en 1999) y aún en la territorialización de algunas cuestiones, fundamentalmente de orden simbólico, como la formación continua del personal al servicio de la Administración de Justicia, la descentralización de las sedes del Centro de Documentación Judicial (País Vasco) o de la Escuela Judicial (Cataluña), la Escuela de Verano (Galicia), etc.; o, de manera más sustantiva, en el bloque de todos los aspectos relacionados con la aportación y gestión de medios materiales y personales, integrante de la antes referida “administración de la Administración de Justicia”. Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “Del dicho al hecho...: Reforma de la Justicia y Estado autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, *passim*; y CAMPO MORENO, J. C.: *El Estado autonómico, también en justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 124 y ss.

satisface ni puede satisfacer plenamente las aspiraciones y los requerimientos de la pluralidad política y ordinamental territorial tal como se vienen manifestando, pluralidades cada vez más profundizadas según evoluciona el desarrollo del Estado autonómico. Cabe así subrayar con toda razón, como hace L. Aguiar, que el despliegue del Estado de las autonomías durante un cuarto de siglo ha transformado no ya solo las estructuras de la convivencia política, sino también la propia percepción colectiva de la organización de los poderes e instituciones públicas, y esto no puede dejar de afectar a la Administración de Justicia⁵.

Estamos, por tanto, ante un gran debate que ciertamente no podría abordarse con la suficiente coherencia y complitud sino en el plano más general de una reforma constitucional y de la legislación orgánica. Si la lógica del Estado autonómico en su proceso de desarrollo se asemeja a la de un Estado federal, tanto desde la perspectiva de los fines, de la racionalidad de la distribución competencial y de la articulación de los intereses en juego, como desde la propiamente participativa, constituye un elemento distorsionante en el conjunto del sistema que casi toda la Administración de Justicia, salvo concretos aspectos puramente administrativos y de gestión o meramente simbólicos, quede en manos del Estado (ahora entendido como nivel de gobierno) y fuera, por tanto, del sistema autonómico.

A la vista de estas consideraciones es claro que no resulta posible que desde una Comunidad Autónoma se puedan incorporar cambios suficientemente efectivos en esta materia mediante la exclusiva reforma estatutaria. Las posibilidades de asumir competencias en este complejo ámbito, mientras se mantengan las circunstancias antedichas, son escasas y estarían confinadas a asuntos que, pese a su importancia objetiva en el conjunto del sistema, siempre serían de entidad menor. Para ir más allá se necesitarían reformas anteriores o simultáneas que trascienden a la estatutaria.

La razón es simple: no es solo que la Constitución establezca un Poder Judicial único y una Administración de Justicia en buena medida concebida de espaldas a la distribución territorial del poder de acuerdo con el carácter políticamente descentralizado del Estado, sino también que en el caso del Poder Judicial no podemos operar, contrariamente a lo que sucede en otros ámbitos, tan solo con el binomio o el diálogo normativo Constitución/Estatuto, toda vez que la remisión que efectúa la Constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la reserva material que ello supone hace que inexcusablemente se requiera de su complemento y concurso para poder adoptar medidas “descentralizadoras” concretas. En definitiva, como tantas veces se ha subrayado, la LOPJ actúa, dentro del respeto a la Constitución y por su remisión, como una norma de delimitación competencial tanto entre el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, como entre el Estado y las CCAA.

Dicho esto, la demanda de lo que pudiéramos llamar una más intensa “autonomización” de la justicia no es solo legítima desde la perspectiva de la consecución de un incremento de la cali-

⁵ AGUIAR DE LUQUE, L.: “Poder Judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía”, en AGUIAR DE LUQUE, L.; PREGO DE OLIVER TOLIVAR, A. y XIOL RÍOS, J. A.: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Jurídicos/Thomson Aranzadi, 2005, p. 34.

dad del autogobierno, sino también necesaria en nuestro modelo de Estado en el actual estadio de su desarrollo, tanto por las razones de coherencia antes referidas, como por lo que podría suponer de mayor acercamiento y eficacia en la prestación del servicio a los ciudadanos⁶.

2. En particular, la descentralización del Gobierno del Poder Judicial: precisiones conceptuales y límites.

Concretando ya estas reflexiones al ámbito específico del Gobierno del Poder Judicial, las posibilidades de su “descentralización” dentro del marco constitucional sumariamente esbozado, conduce, primero, a la identificación de aquellos límites que no pueden ser en ningún caso sobrepasados; y, segundo, a la descripción de las reformas estatutarias en esta materia y a la reflexión sobre si tales límites se ven adecuadamente observados en las mismas.

Que el Gobierno del Poder judicial forma parte del “núcleo esencial” de la materia Administración de justicia no es cuestión que admita mucha discusión. En coherencia con esta dimensión, la Constitución (artículo 122.1) reserva materialmente y en sentido amplio su determinación a la Ley Orgánica del Poder Judicial, junto con la constitución y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, así como el Estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera y el del personal al servicio de la Administración de justicia. Igualmente, configura al CGPJ como órgano de Gobierno del Poder Judicial en su conjunto (artículo 122.2), cuya regulación remite asimismo a la Ley Orgánica, y establece respecto de él una reserva funcional sustantiva y esencial, un mínimo indisponible por tanto (además de la correspondiente al establecimiento del estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros), referido a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Esta reserva está claramente orientada a preservar la independencia judicial, principio cardinal de todo el sistema del Estado constitucional de Derecho y de la tutela judicial efectiva que ha de garantizar el ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, el Poder Judicial.

Resulta, pues, por obvio que resulte decirlo, que en la prefiguración constitucional el Consejo es el órgano de Gobierno autónomo del Poder Judicial con competencia en todo el territorio nacional, al que han de estar jerárquicamente subordinados, en consecuencia, los órganos de gobierno interno de los órganos judiciales integrantes del Poder Judicial establecidos por la Ley, así como cualesquiera otros que pudieran crearse. Como subraya J. C. Campo Moreno, la competencia exclusiva del Estado en la materia Administración de Justicia más las previsiones del artículo 122 de la Constitución “impiden la existencia de órganos autonómicos de Gobierno

⁶ Vid. XIOL RÍOS, J. A.: “El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico”, en AGUIAR DE LUQUE, L.; PREGO DE OLIVER TOLIVAR, A. y XIOL RÍOS, J. A.: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit. y, del mismo autor, “Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en VVAA: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Cataluña, Departament de Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

del Poder Judicial desvinculados o independientes del Consejo General”, lo que no excluye la desconcentración⁷.

Partiendo de estas premisas, es claro que las Comunidades Autónomas no pueden asumir competencias en esta materia mediante la sola reforma estatutaria, con independencia del carácter orgánico que tiene el Estatuto, pues no se trataría ya tan solo de que se estaría desconociendo el carácter exclusivo de la competencia estatal en materia de Gobierno del Poder Judicial, sino que, en el plano normativo, se estaría desconociendo también, de manera evidentemente no disociada, la explícita reserva material que la Constitución hace en concreto a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Estas consideraciones, que abonan la insuprimible estatalidad, conforme al principio de unidad, del Gobierno del Poder Judicial, conducen, por un lado, a subrayar que no es posible dentro del marco constitucional el establecimiento de órganos de Gobierno del Poder Judicial de naturaleza propiamente autonómica en analogía con lo ocurrido con otras instituciones constitucionalmente dispuestas en la esfera institucional y funcional de los otros poderes, ejecutivo y legislativo, ya que éstos sí son objeto específico y necesario de la descentralización política en sentido propio para que la autonomía constitucionalmente garantizada sea posible⁸. En definitiva, si nos atenemos a estos datos constitucionales no resulta posible a mi juicio, más allá de la pura nominalidad referida al ámbito sobre el que tales órganos se proyectan, hablar de Consejos “autonómicos” de justicia, salvo en un sentido impropio y en buena medida desconocedor de la auténtica naturaleza de órganos desconcentrados de Gobierno del Poder Judicial que sí pueden ostentar determinadas configuraciones realizadas por el legislador orgánico como Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas, en los que eventualmente sus instituciones pueden sin duda tener un relevante papel que cumplir como manifestación de esa progresiva “autonomización” o modulación territorial del Poder Judicial a la que se aspira.

Se tratan, por tanto, para caracterizarlos de manera constitucionalmente adecuada, de órganos territoriales de Gobierno del Poder Judicial, no políticamente descentralizados, que pueden ejercer las competencias que se les asignen, como dice L. Aguiar, bien *ex lege*, bien por delegación del Consejo General del Poder Judicial⁹.

Por otro lado, va de suyo que estas mismas consideraciones conducen también a concluir que esa regulación solo la puede llevar a cabo la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de

⁷ CAMPO MORENO, J. C.: *El Estado autonómico, también en justicia*, cit., p. 89.

⁸ En esa medida, estos poderes sí han podido configurar instituciones auxiliares como reflejo idóneo de la correspondiente estatal, en su ámbito, en orden a la similitud de sus funciones (así, los Consejos consultivos autonómicos en relación con el Consejo de Estado, los Defensores del Pueblo autonómicos en relación con la institución del Defensor del Pueblo o las Cámaras o sindicaturas de Cuentas en relación con el Tribunal de Cuentas). La creación de tales instituciones, desde luego, está conectada, por lo demás, con la competencia específica de las Comunidades Autónomas sobre organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1º, en relación con el artículo 147.2.c) CE), lo que no podría en ningún caso predicarse, conforme a lo expuesto, del Gobierno del Poder Judicial en el ámbito autonómico.

⁹ AGUIAR DE LUQUE, L.: “Poder Judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía”, cit., p. 37.

que en la configuración que de tales órganos se realice puedan quedar remitidos a los Estatutos de Autonomía y a las leyes autonómicas el establecimiento de determinadas funciones que tales órganos pueden cumplir en relación con el ámbito competencial propio de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En definitiva, estando la función de gobierno constitucionalmente atribuida de manera originaria al Consejo General del Poder Judicial, el conjunto de los órganos periféricos que incidan en esta función han de estar subordinados al mencionado Consejo. Por consiguiente, como acertadamente subraya M. Gerpe, “no cabe admitir opciones de territorialización de las funciones atribuidas al CGPJ, sean del tipo que sean, que tengan una naturaleza distinta a la delegación o a la desconcentración administrativa”¹⁰.

Estos son, en efecto, los límites que en una interpretación sistemática resultarían del marco constitucional para la consideración de las posibilidades de la ambiguamente llamada “*descentralización*” del Gobierno del Poder Judicial. Naturalmente, en la proyección de una concreta reforma en el indicado sentido de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las configuraciones posibles para el legislador estatal pueden ser teóricamente muy distintas, pero nunca deben ser confundidas con la creación de órganos colegiados, también en este ámbito material, por las propias CCAA a partir de la competencia sobre instituciones de autogobierno a los que podrían eventualmente encomendarse funciones de análisis, reflexión, debate, asesoramiento e informe sobre cuestiones y problemas relacionados con la justicia o, en general, de apoyo al ejercicio de competencias propias por las Comunidades Autónomas en materia de justicia, pero no de aquellas que pudieren revertir o tener incidencia en el gobierno judicial o en la esfera susceptible de afectar a la independencia judicial, sin que tampoco pudieran verse afectados en la determinación de su composición miembros del Poder Judicial. En estos casos no se trataría ya, evidentemente, de un órgano de Gobierno del Poder Judicial, sino (ahora sí) de un órgano propiamente autonómico orientado a servir de apoyo al cumplimiento de funciones relacionadas con las competencias propias de la Comunidad en materia de Administración de justicia, que son cosas bien distintas¹¹.

¹⁰ GERPE LANDÍN, M.: “La configuración constitucional del Consejo General del Poder Judicial”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 1.001. Vid. igualmente, del mismo autor, las útiles apreciaciones comparativas contenidas en su trabajo “El Gobierno del Poder Judicial en el constitucionalismo europeo continental: Francia, Italia, Portugal y España”, en MONREAL, A.: *La división de poderes: el Poder Judicial*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Lleida, Barcelona, 1996.

¹¹ Un supuesto típico podría ser el del Consejo de Justicia creado en Cataluña por Decreto de 16 de abril de 2002, con independencia de la consideración de los excesos competenciales en los que esta norma hubiera podido incurrir, al incluir en él a personal judicial y a vocales del CGPJ de forma unilateral. Vid. el análisis que de esta cuestión realiza FERNÁNDEZ LE GAL, A.: “Descentralización de la justicia: La propuesta de creación de Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas”, en VAA: *El Poder Judicial y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Gregorio Cámara Villar (coord.), Jornadas de Estudio Organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX Aniversario del Estatuto, Parlamento de Andalucía/Comares, 2003.

3. La inclusión de los Consejos de Justicia en los nuevos Estatutos y en los reformados.

Es evidente que, conforme al planteamiento antecedente, los Estatutos originarios no contemplaban los Consejos de Justicia.

En los nuevos Estatutos y en los hasta la fecha reformados, cabe apreciar el respeto de ese mismo planteamiento, conforme a tres maneras distintas de abordar la inclusión del correspondiente Consejo Autonómico de Justicia. En primer lugar, algunos Estatutos crean el Consejo, establecen su función y naturaleza, y detallan un conjunto de atribuciones que específicamente le corresponderían, de acuerdo con la legislación orgánica en la materia: se trata de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía. En segundo lugar, otros Estatutos crean el Consejo y remiten íntegramente a la regulación por ley de su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de sus competencias propias y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Estatutos de la Comunidad Valenciana, de Les Illes Balears y de Aragón). Y, finalmente, un Estatuto (el de Castilla y León) simplemente se refiere a la posibilidad de su creación mediante ley en la que se establecerá su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña regula el Consejo de Justicia en el Capítulo II del Título III y lo define en el artículo 97, conforme a su específica naturaleza de órgano desconcentrado del CGPJ, en los siguientes términos: “El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de Gobierno del Poder Judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

De manera correspondiente, el artículo 98 establece sus atribuciones, refiriéndose genéricamente el apartado 1 a que éstas serán “las que establecen el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial”.

En su apartado 2 especifica una serie de atribuciones en relación con los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña, cuidándose de nuevo de mencionar que se establecen “conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Son las siguientes:

- a. Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.
- b. Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.
- c. Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las Leyes.

- d. Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.
- e. Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña.
- f. Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.
- g. Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.
- h. Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña.
- i. Todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las Leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial”.

El apartado 3 de este mismo artículo precisa, subrayando su carácter de órgano desconcentrado, que las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial. Finalmente, el apartado 4 concreta que el Consejo, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda, así como facilitar la información que le sea pedida.

Respecto a la composición del Consejo el artículo 99 establece que estará integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, o juristas de reconocido prestigio. Será el Parlamento de Cataluña quien designe a los miembros del Consejo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En lo relativo a su organización y funcionamiento, el apartado 2 de este mismo precepto dispone que el Consejo “aprueba su reglamento interno de organización y funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable”.

Finalmente, el artículo 100 del Estatuto se dedica al control de los actos del Consejo, especificando que son recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, exceptuando los casos en los que hayan sido dictados en ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma, pudiendo estos ser impugnados jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las leyes.

La regulación que finalmente se ha incorporado al Estatuto, como puede comprobarse, ha seguido muy de cerca las determinaciones que, previendo paralelamente el proceso de reformas estatutarias, ya se contenían en el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de

Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005¹², que venía a configurar el Consejo de Justicia como órgano de Gobierno del Poder Judicial en el ámbito autonómico subordinado al Consejo General del Poder Judicial (artículo 1, seis y diez, en cuanto preveía la modificación del artículo 104 de la LOPJ e introducía un Título II bis en el Libro II de esta misma Ley bajo la rúbrica “De los Consejos de Justicia” en el que se establecía su composición, organización, funcionamiento y funciones¹³). Decaído tal Proyecto con la finalización de la Legislatura, hasta la fecha no se ha presentado otro a las Cortes que aborde esta materia, por lo que todavía no han podido implementarse ni desarrollarse las previsiones estatutarias al respecto.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica al Consejo de Justicia de Andalucía el Capítulo II de su Título V. Su contenido, regulado en un único artículo (el 144), es enteramente coincidente con la regulación efectuada por el Estatuto de Cataluña, del que viene a ser prácticamente una copia, razón por la que evitamos una reiteración inconveniente e innecesaria, remitiéndonos al precedente análisis.

Los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 33.3), Illes Balears (artículo 96) y Aragón (64), incluyen un precepto, de similar tenor literal, en el que se establece que se crea el correspondiente Consejo de Justicia, remitiendo a una ley la determinación de su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de justicia en los términos que establece el Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aclara el Estatuto de Aragón, como si no estuviera ya suficientemente claro, que “el Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial” y que “asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha Ley”. Por su parte, el Estatuto de Les Illes Balears establece una mayoría cualificada de dos tercios para la elección de los miembros del Consejo de Justicia que corresponda elegir al Parlamento de las Illes.

Finalmente, el Estatuto de Castilla y León se limita a establecer en su artículo 42 la posibilidad de crear el Consejo de Justicia mediante Ley y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.

4. Conclusiones.

No existen previsiones relativas a esta materia en los Estatutos de Autonomía originarios.

¹² BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, 27 de enero de 2006, nº 71-1.

¹³ Puede consultarse un estudio de los aspectos más importantes de este Proyecto de Ley en mi citado trabajo “La «descentralización» del Gobierno del Poder Judicial”, en WAA: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. Jordi Solé Tura*.

Los nuevos Estatutos reformados contemplan un Consejo de Justicia como órgano colegiado *ad hoc* que ejercerá, de manera desconcentrada y subordinada al Consejo General del Poder Judicial, las funciones de gobierno que, de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos, se establezcan en la LOPJ, o les delegue el CGPJ, así como aquellas otras establecidas en los Estatutos o que se establezcan en las leyes de las correspondientes Comunidades Autónomas en materia de su competencia.

Respecto a su naturaleza, los Consejos autonómicos de Justicia son órganos estatales de base territorial y relevancia autonómica subordinados al Consejo General del Poder Judicial, que ejercen sus competencias en relación con el Tribunal Superior de Justicia y los Juzgados y Tribunales radicados en la respectiva comunidad autónoma.

En relación con su composición, estarán presididos por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, formando parte de ellos los miembros que se nombren, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre jueces, magistrados y juristas de reconocido prestigio.

En lo concerniente a su ámbito funcional, los Consejos de Justicia desempeñarán, a la vista de lo dispuesto en los Estatutos, las mismas funciones que hoy son atribuidas por la LOPJ a las Salas de Gobierno, añadiéndose determinadas novedades propias del ámbito competencial autonómico.

Respecto al régimen de los actos del Consejo de Justicia, podrán ser recurridos en alzada ante el CGPJ, con excepción de los acuerdos dictados en el ejercicio de las funciones atribuidas por los Estatutos de Autonomía en el ámbito de competencias de la CA que, de manera coherente, serán susceptibles de impugnación jurisdiccional conforme a la legislación correspondiente, toda vez que aquí tanto el interés como la competencia son solo autonómicos y para nada se ve en juego la unidad de Gobierno del Poder Judicial.

Estos son, por ahora, y a falta de una mayor concreción en la Ley Orgánica del Poder Judicial, los grandes perfiles con los que nacerán en nuestro sistema los Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas. De esta forma se hace posible una cierta integración, mediación y relación de los dos niveles de gobierno en lo referente a la materia Administración de Justicia.

Ciertamente se introducen así nuevas complejidades en una materia ya de por sí extraordinariamente compleja, si bien están ordenadas a satisfacer arraigadas demandas de mayor modulación autonómica de la Administración de justicia, que podrían ser positivas por lo que de mayor legitimación y acercamiento a las sensibilidades y problemáticas concretas de cada territorio pudieran suponer. Sin duda, como a veces se señala, también existe el riesgo de un incremento de la conflictividad en este ámbito, hoy tan abonado para ello por las intermediaciones ideológicas y políticas que con toda notoriedad han venido aquejando al funcionamiento del mismo CGPJ de manera extraordinariamente negativa, a las que podrían sumarse en ciertos casos las siempre inevitables tensiones procedentes de los respectivos ámbitos políticos y competenciales estatal y autonómico, bien con independencia de aquellos relativos alineamientos ideológicos, o bien articuladas a los mismos. Pero, de igual modo, también la desconcentración de determinadas

funciones de gobierno podría redundar positivamente en una descarga del Consejo General en algunos aspectos y en una consiguiente mayor eficacia en su desempeño.

Al configurarse los Consejos de Justicia como órganos estatales de Gobierno territorial del Poder Judicial, con un régimen jurídico que respeta en su sustancia y en sus elementos nucleares las atribuciones y la posición jerárquicamente superior constitucionalmente dispuestas y garantizadas para el CGPJ, no se produce con ello ninguna merma ni quiebra de la unidad de Gobierno del Poder Judicial; antes bien, se hace posible un mayor acercamiento al principio autonómico en tanto efectúa una articulación con el ámbito de legítimos intereses y competencias propios en materia de justicia de las CCAA, que puede redundar positivamente en una mayor integración y coordinación de los dos niveles de gobierno. Se abren así posibilidades para que ello repercuta en una mayor sintonía y acercamiento del Poder Judicial a las demandas de la ciudadanía sobre un funcionamiento más democrático y eficaz de la Administración de justicia. Y, sin duda, todo ello podría contribuir igualmente a concitar más legitimación para el Poder Judicial.

§ 19. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y ÓRGANOS SIMILARES

Adoración Galera Victoria

Sumario

- 1. Preceptos estatutarios relativos a los Consejos Consultivos en los Estatutos de Autonomía.**
- 2. Desarrollo legislativo posterior y jurisprudencia constitucional.**
- 3. Preceptos estatutarios relativos a los Consejos Consultivos y órganos similares en los Estatutos de Autonomía reformados.**
- 4. Conclusiones.**

1. Preceptos estatutarios relativos a los Consejos Consultivos en los Estatutos de Autonomía.

El desarrollo de la organización institucional de las Comunidades Autónomas ha estado marcado desde el principio por una acentuada homogeneidad con respecto a la organización institucional general de Estado. Este rasgo se aprecia con facilidad en relación con las instituciones esenciales o principales autonómicas, como también respecto de las instituciones secundarias o auxiliares de éstas. La existencia de Consejos Consultivos autonómicos responde con claridad a esta tendencia, si bien su proceso de implantación en la organización institucional autonómica vendrá marcado por la falta de previsión estatutaria al respecto y por la irradiación del modelo constitucional de función consultiva en esta materia. En efecto, la definición constitucional del Consejo de Estado (artículo 107 CE), su configuración legal en su Ley de desarrollo (la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 1980) y la práctica ausencia de previsiones estatutarias sobre estas instituciones determinará un sistema institucional marcado por el modelo estatal. Sólo dos Comunidades Autónomas se apartan claramente de esta tendencia, precisamente dos de las tres Comunidades Autónomas que contemplan desde la primera redacción de su respectivo Estatuto de Autonomía la existencia de un Consejo Consultivo en su marco institucional.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Extremadura fueron las únicas que ya en la redacción inicial de sus Estatutos de Autonomía previeron la existencia de un órgano consultivo propio con funciones análogas a las del Consejo de Estado y, por tanto, la creación de un órgano consultivo que velase por la adecuación al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico de las normas y actos de los órganos autonómicos, así como sobre las restantes materias que determine su Ley de creación.

Por un lado, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹, establecía que “Una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la propia ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto de los Proyectos o Proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña. La interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo”. Al amparo de esta norma estatutaria, la Ley 1/1981, de 25 de febrero, crearía el Consell Consultiu de la Generalidad de Cataluña.

Por otra parte, el artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Canarias² (actual artículo 44), preveía la creación por Ley del Parlamento Canario, de un organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al propio Estatuto de los Proyectos o Proposiciones de Ley que se sometían al Parlamento, así como sobre las restantes materia que determina su Ley de creación. Conforme a la redacción de este precepto: “1. El Consejo Consultivo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Dictamina sobre la adecuación a la

¹ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 21-12-1979).

² Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 16-08-1982).

Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos y Proposiciones de Ley y restantes materias que determine su Ley reguladora. 2. La Ley garantizará su imparcialidad e independencia y regulará su funcionamiento y el Estatuto de sus miembros”. El Consejo Consultivo de Canarias fue creado por la Ley 4/1984, de 6 de julio, modificada posteriormente por la Ley 5/2002, de 3 de junio.

Asimismo, el artículo 54 del Estatuto de Autonomía para Extremadura³, (actual artículo 51 del EE) disponía en términos similares que “Una Ley de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Extremadura, creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo no vinculante que dictaminará, en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación, al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente, de las normas, disposiciones o leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma”. La Ley 16/2001, de 14 de diciembre, crea finalmente el Consejo Consultivo de Extremadura.

Así pues, dejando al margen los tres supuestos destacados, se puede afirmar que el sistema inicial adolecía de una destacable falta de previsión estatutaria respecto a la posibilidad de contar con instituciones consultivas encargadas de garantizar el respeto del ordenamiento jurídico desde las propias instancias autonómicas. Esta carencia sería suplida en la mayoría de las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de su potestad de autoorganización y corregida posteriormente por el legislador estatuyente con ocasión del proceso de reformas estatutarias realizado durante los años noventa para las Comunidades Autónomas de vía lenta. En este contexto y como primera conclusión se puede mantener que la casi inexistente previsión estatutaria en esta materia y la incidencia de la marcada homogeneidad existente entre la organización institucional del Estado y la autonómica determinarán el diseño de los Consejos Consultivos autonómicos, tanto en lo relativo a su configuración institucional como al desarrollo legislativo de su ámbito competencial.

2. Desarrollo legislativo posterior y jurisprudencia constitucional.

Conviene recordar el proceso de asunción estatutaria de estas instituciones y, especialmente, la doctrina constitucional al respecto, en la medida en que ésta marcará de modo definitivo el posterior desarrollo legislativo de estos órganos autonómicos. Como ha sido advertido, la exigencia de aumentar los instrumentos jurídicos de consulta y control previo de la actuación de las instituciones políticas y órganos administrativos autonómicos, sólo fue entendida desde un principio por las Comunidades Autónomas canaria, catalana y extremeña, cuyos Estatutos de Autonomía contemplaron la figura de un órgano consultivo propio con funciones análogas a las del Consejo de Estado. No obstante, la generalización de estas instituciones autonómicas se produce a impulso de la jurisprudencia constitucional, en particular cuando en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, se precisa el alcance de las competencias del Consejo de

³ Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 26-02-1983).

Estado en el marco del Estado autonómico y, en este sentido, otorga plena legitimidad a la creación de órganos consultivos autonómicos.

El Tribunal Constitucional avanzaría en dos sentencias previas su postura acerca de la posibilidad de la intervención de los órganos consultivos autonómicos (STC 17/1990/7)⁴ y la posición institucional del Consejo de Estado al definirlo como “órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece” (STC 56/1990/37)⁵. No obstante, no será hasta la STC 204/1992⁶, cuando comience la etapa decisiva en la evolución de la función consultiva, donde la posición institucional y el ámbito funcional del Consejo de Estado aparecen condicionados por el principio de autonomía territorial y el pleno ejercicio de las competencias autonómicas.

El pronunciamiento al respecto será claro pues, si bien el Consejo de Estado podía ejercer su función de órgano consultivo con relevancia constitucional “al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece” (...), ello sería “sin merma del principio de autonomía sancionado por los artículos 2 y 137 CE” (...). Y es que “el mero hecho de que se prevea la consulta preceptiva al Consejo de Estado en relación con determinadas actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas no significa en absoluto insertar un órgano de la Administración del Estado en el esquema organizativo de aquellas, infringiendo así su potestad de autoorganización (artículo 148.1.1 CE)” (STC 204/1992/2). El examen del antiguo artículo 23.2 de la LOCE conducirá a la correcta interpretación del artículo 107 CE en el marco de un Estado descentralizado y, con ello a precisar los criterios armonizadores de la intervención del Consejo de Estado con la de los Consejos Consultivos autonómicos. En este sentido, la jurisprudencia constitucional afirmará que “Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de su autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se

⁴ STC 17/1990, donde admite la constitucionalidad de la sustitución del dictamen previo del Consejo de Estado por el del órgano consultivo autonómico en materias de competencia autonómica, al afirmar que “en ninguna exlimitación constitucional ha incidido el legislador canario al sustituir el dictamen preceptivo del Consejo de Estado por el del órgano consultivo equivalente propio de la Comunidad Autónoma” (STC 17/1990/7).

⁵ Será con ocasión del examen de la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial a raíz de la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción del que formaban parte tres consejeros permanentes del Consejo de Estado cuando el Tribunal Constitucional más allá de la literalidad del texto constitucional, definirá al Consejo de Estado en esos términos pues, a su juicio, “Así resulta de su composición [[artículos 7 y 9.h) LOCE]], y de sus funciones consultivas que se extienden también a las Comunidades Autónomas”. En cuanto a su posición institucional, indicará que “el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa. Es, por el contrario, conforme al artículo 107 CE y al artículo 1.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado)”. (STC 56/1990/37).

⁶ La STC 204/1994, resolverá una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley, en cuanto pudiera vulnerar los artículos 2, 137, 148.1.1°, 107 y 153 CE.

ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas” (STC 204/1992/4).

De este modo, la ampliación de las competencias del Consejo de Estado sobre el ámbito autonómico sólo sería posible ante la ausencia de órganos consultivos autonómicos ya que admitir lo contrario supondría comprometer alguno de los principios básicos en los que se funda el Estado Autonómico, en particular, la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.1 CE) en virtud de la cual, éstas podrían crear un órgano superior consultivo semejante al Consejo de Estado con competencias similares a las que la LOCE atribuye al Consejo de Estado, respecto de las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica (STC 204/1992/5). En definitiva, si las Comunidades Autónomas crean un órgano consultivo propio es “porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, sustituyendo lo que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas” (STC 204/1992/5).

Al admitirse la legitimidad constitucional de la subrogación de los Consejos Consultivos autonómicos en las competencias del Consejo de Estado, la jurisprudencia constitucional activa el proceso de creación de los Consejos Consultivos. En ese proceso, poco influiría el hecho de que existiera o no previsión estatutaria al respecto. De hecho en casi todos los supuestos analizados, sería el Parlamento autonómico quien actuaría al amparo de la potestad de autoorganización reconocida en el artículo 148.1.1 CE, a veces incluso antes de que la jurisprudencia constitucional diese el respaldo pleno a esta opción autonómica. Es el caso de la creación de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña cuya regulación aparecía inicialmente en el Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, por el que se aprobaba la refundición de las Leyes 3/1985, de 15 de marzo, y 21/1990, de 28 de diciembre. Dicha regulación ha sido actualmente sustituida por la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora. Igualmente, el ejercicio de esta potestad autonómica amparará la creación de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas de Baleares, (Ley 5/1993, de 15 de junio, modificada por la Ley 2/1995, de 22 de febrero, y la Ley 6/2000, de 31 de mayo), Andalucía (Ley 8/1993, de 19 de octubre, sustituida casi en su totalidad por la Ley 4/2005, de 8 de abril), Comunidad Valenciana (Ley 10/1994, de 19 de diciembre, reformada por la Ley 5/2005, de 4 de agosto), Aragón (Ley 1/1995, de 16 de febrero, modificada e integrada en el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio), La Rioja (Ley 3/1995, de 8 de marzo, actualmente en la Ley 3/2001, de 31 de mayo), Galicia (Ley 9/1995, de 10 de noviembre), Murcia (Ley 2/1997, de 19 de mayo, modificada por la Ley 12/2006, de 27 de diciembre), Castilla-La Mancha (Ley 8/1995, modificada por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo) Navarra (Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre), País Vasco (Decreto 187/1999, sustituido por la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora), Castilla y León (Ley 1/2002, de 9 de abril) y Asturias (Ley 1/2004, de 21 de octubre, modificada por la Ley 1/2006, de 16 de febrero).

En todo caso, esta actividad legislativa dirigida a la creación de los Consejos autonómicos tendría reflejo estatutario en la fase de reformas de los Estatutos autonomía desarrollada durante los años noventa. Y es que la reforma generalizada de los Estatutos de Autonomía de las Comuni-

dades que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria sería aprovechada para dotar de rango estatutario a los Consejos creados al amparo de la potestad de autoorganización o para prever expresamente su existencia en las Comunidades Autónomas donde aún no se había desarrollado la institución. En el primer supuesto encontramos las previsiones contenidas en el artículo 13.4 del texto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio)⁷, el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero)⁸, artículo 41 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero)⁹. En el segundo supuesto se incluyen las previsiones contenidas en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero)¹⁰, el artículo 35 quarter del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero)¹¹, artículo 38 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre)¹² respecto del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Autónoma cántabra.

Sólo la Comunidad Autónoma de Madrid carece de esta referencia estatutaria sobre la institución consultiva cuya creación resulta amparada en la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno¹³. Por último, es igualmente destacable la actuación del legislador autonómico andaluz en esta cuestión. En esa ocasión hubo de superar la aparente contradicción existente entre un precepto estatutario (artículo 44 EA en la redacción del texto de 1981)¹⁴ y la competencia autonómica para orga-

⁷ Artículo 13.4 ECM: “El Consejo Consultivo es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y de las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. Su composición y funciones se regulan en la Ley prevista en el apartado 2 de este artículo”.

⁸ Artículo 42 ER: “El Consejo Consultivo de La Rioja es el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su composición y funciones se regularán por Ley, la cual garantizará su imparcialidad e independencia”.

⁹ Artículo 41 EB: “1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. 2. El Consejo Consultivo estará integrado por siete juristas de reconocido prestigio, tres de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados. 3. Una Ley del Parlamento regulará su organización y funcionamiento”.

¹⁰ Artículo 24 ECL: “1. El Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad. 2. Una Ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición y competencias”.

¹¹ Artículo 35 quater EAst.: “Se crea el Consejo Consultivo del Principado de Asturias como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma. Por Ley del Principado se regularán su composición y competencias”.

¹² Artículo 38 ECan.: “El Consejo Jurídico Consultivo es el superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus corporaciones locales. Una Ley del Parlamento de Cantabria, aprobada por mayoría de tres quintos de sus miembros, regulará sus funciones, composición y régimen de funcionamiento”.

¹³ La Ley 6/2007, de 21 de diciembre, crea el Consejo Consultivo de la comunidad de Madrid al amparo de la competencia autonómica prevista en el artículo 26.1.1ª EM.

¹⁴ Artículo 44 EA de 1981: “1º. El Consejo de Estado informará los reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales. 2º. El Consejo de Estado informa «los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las leyes». Se trataba de la única norma estatutaria que reconocía competencias consultivas al Consejo de Estado, lo que obligó a realizar una interpretación armonizadora del precepto con el pleno ejercicio de las competencias autonómicas.

nizar sus instituciones de autogobierno (artículo 13 EA en la redacción de 1981), mediante la creación de la institución consultiva andaluza¹⁵. De este modo se resolvía la incongruencia estatutaria interna que implicaba el que la Comunidad Autónoma viese limitado el ejercicio de sus competencias por la misma norma que garantizaba su autonomía¹⁶.

3. Preceptos estatutarios relativos a los Consejos Consultivos y órganos similares en los Estatutos de Autonomía reformados.

Durante la última etapa de construcción del Estado autonómico iniciada a finales de 2004 hemos asistido a un importante proceso de revisión estatutaria en seis Comunidades Autónomas. En ese avance en la configuración del Estado autonómico no sólo se ha producido la conveniente inclusión de los Consejos Consultivos autonómicos en el marco institucional de las Comunidades Autónomas, sino que ha generado cambios en el diseño inicial de estas instituciones, cuya definición y posición institucional en el marco autonómico ha resultado precisada e incluso fortalecida. En efecto, en el ámbito de la función consultiva esa actividad de revisión y adecuación del respectivo marco institucional ha sido aprovechada por algunos legisladores estatuyentes para incorporar la definición estatutaria de respectiva institución consultiva, clarificar su posición en el entramado institucional y, en algunos casos, incorporar nuevos perfiles a la institución reconocida en la redacción original del texto estatutario.

La Comunidad Valenciana, en el nuevo texto de su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía contempla en el artículo 43 EV el Consell Jurídic Consultiu al que define como “institución de la Generalitat de carácter público, es el órgano consultivo supremo del Consell, de la Administración Autonómica y, en su caso, de las administraciones locales, de la Comunitat Valenciana en materia jurídica”. De este modo, la norma estatutaria fija la posición institucional del Consejo como órgano consultivo del Gobierno, de la Administración autonómica y, cuando así sea establecido por las leyes sectoriales, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Autónoma. Para el sistema de elección y nombramiento la norma estatutaria se remite a la regulación por ley de Les Corts en virtud del párrafo segundo del precepto: “en cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, Estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule”. De este modo el estatuyente eleva a rango estatutario la posición institucional del Consejo Jurídico Consultivo, si bien siguiendo la técnica utilizada por el constituyente, la regulación de los

¹⁵ El Consejo Consultivo de Andalucía se crea por la Ley 8/1993, de 19 de octubre, como manifestación del ejercicio de la potestad autonómica de autoorganización prevista en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía y de las posibilidades descentralizadoras de la función consultiva abiertamente reconocidas en jurisprudencia constitucional.

¹⁶ Y es que quedaba “fuera de toda lógica que el legislador del Estatuto pretendiera hipotecar o limitar para el futuro esa potestad de autoorganización que él mismo estaba proclamando”. DCCA 2/1994/1, en *Recopilación de doctrina legal 1994*, Consejo Consultivo de Andalucía, Granada, 1994, pp. 55 y ss., p. 58.

aspectos esenciales relativos a su composición, competencias, régimen estatutario y mandato son remitidos a la ley reguladora de la institución.

Por otra parte, la redacción del EA de Cataluña relativos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 72.1 EC) y, singularmente al Consejo de Garantías Estatutarias (artículos 76 y 77 EC) es una de las muestras más claras de la precisión con que ha sido abordada la revisión del Estatuto en materia consultiva. Por un lado, la norma catalana dota de rango estatutario a la Comisión Jurídica Asesora que la define como “el alto órgano consultivo del Gobierno. Una Ley del Parlamento regula su composición y funcionamiento” (artículo 72.1 EC). No obstante, la novedad más destacada se centra en la regulación del Consejo de Garantías Estatutarias. La nueva redacción del Estatuto de Autonomía, además de desarrollar aspectos sólo mencionados en la redacción de 1979, incluye nuevos contenidos que profundizan en los rasgos esenciales de la institución y en su posición institucional como órgano de la Generalitat que vela por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat (artículo 76.1)¹⁷. Conforme a su definición institucional y a la apertura del sistema normativo catalán a otras fuentes, el texto estatutario concreta los ámbitos competenciales del Consejo (artículos 76.2 y 3), atribuyéndole las facultades para dictaminar sobre:

- a) “La adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña antes de su aprobación por el Parlamento.
- b) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los Proyectos y las Proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos Leyes sometidos a convalidación del Parlamento.
- c) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los Proyectos de Decretos Legislativos aprobados por el Gobierno.
- d) La adecuación de los Proyectos y Proposiciones de Ley y de los Proyectos de Decretos Legislativos aprobados por el Gobierno a la autonomía local en los términos que garantiza el presente Estatuto” (artículo 76.2 EC).

Igualmente el Consejo de Garantías Estatutarias “debe dictaminar antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento o del Gobierno, antes de la interposición del conflicto de competencia por el Gobierno y antes de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (artículo 76.3 EC).

En todo caso, se prevé la posibilidad de ampliar por ley las facultades dictaminadoras del Consejo sin atribuirles carácter vinculante (artículo 77.3 EC)¹⁸. Y es que el único y destacable por su excepcionalidad, supuesto al que se reconoce naturaleza vinculante al dictamen aparece expresamente mencionado en el texto del Estatuto respecto de los dictámenes emitidos sobre

¹⁷ Artículo 76.1 EC: “El Consejo de Garantías Estatutarias es la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat que establece el apartado 2”.

¹⁸ Artículo 77.3 EC: “Pueden ampliarse por ley las funciones dictaminadoras del Consejo de Garantías Estatutarias que establece el presente Estatuto sin atribuirles carácter vinculante”.

los Proyectos de Ley y las Proposiciones de Ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos estatutarios. Al respecto el EC dispone que “Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los Proyectos de Ley y las Proposiciones de Ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto” (artículo 76.4).

Respecto a la composición y funcionamiento, el artículo 77 EC mantiene el sistema de designación mixta a propuesta del Parlamento de las dos terceras partes de sus miembros y la propuesta formulada por el Gobierno respecto al tercio restante (apartado 1), incorpora el sistema de elección de la Presidencia de la institución (apartado 2) y remite a la Ley de desarrollo la regulación de la composición, funcionamiento, el Estatuto de sus miembros y los procedimientos para el ejercicio de sus funciones (apartado 3). El Estatuto reconoce igualmente la autonomía orgánica, funcional y presupuestaria del Consejo (apartado 4). La redacción estatutaria al respecto se expresa en los términos siguientes:

Artículo 77 EC: “1. El Consejo de Garantías Estatutarias está formado por miembros nombrados por el Presidente o Presidenta de la Generalitat entre juristas de reconocida competencia; dos terceras partes a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados, y una tercera parte a propuesta del Gobierno. 2. Los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias deben elegir entre ellos al Presidente o Presidenta. 3. Una Ley del Parlamento regular la composición y el funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias, el Estatuto de los miembros y los procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones. 4. El Consejo de Garantías Estatutarias tiene autonomía orgánica, funcional y presupuestaria de acuerdo con la Ley”.

De esta nueva regulación puede desprenderse cómo la voluntad de actualización de la norma institucional básica catalana refuerza la institución consultiva en un triple sentido: adaptando su denominación inicial a su posición y fines como órgano de garantías estatutarias, ampliando cuantitativa y cualitativamente sus funciones dictaminadoras y, predeterminando el sistema de elección de sus miembros y las garantías de autonomía e independencia de la institución.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, es igualmente muy destacable en la medida en que ha sido aprovechada para dotar de rango estatutario a la institución consultiva y clarificar el alcance subjetivo de sus funciones. El artículo 129 del texto estatutario andaluz incorpora el Consejo Consultivo de Andalucía, fijando su posición en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma al definirlo como “el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos a derecho público. Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las entidades locales y de los órganos y entes de derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas. También lo es de las demás entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban” (artículo 129.1 EA). Así definido, el Consejo andaluz se configura como una institución consultiva del Gobierno autonómico y del conjunto de las administraciones públicas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, así como aquellas entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración autonómica, cuando así lo establezcan sus leyes sectoriales.

Por otra parte, la nueva redacción del Estatuto dota de rango estatutario las garantías esenciales del institución al establecer que “El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional” (artículo 129.2 EA). Para la regulación relativa a la composición, competencias y funcionamiento del Consejo, el legislador estatuyente se remite al legislador ordinario (artículo 129.2 EA).

Por otra parte, la regulación balear prevista en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía dota, como en el caso catalán, de rango estatutario la composición y el sistema de elección mixta de los miembros del Consejo consultivo. En este ámbito el artículo 76 del texto reformado del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears dispone que “1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. 2. El Consejo Consultivo estará integrado como máximo por diez juristas de reconocido prestigio, dos quintas partes de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los Diputados, y las otras tres quintas partes de los miembros serán elegidos por el Gobierno. 3. Una Ley del Parlamento regulará su número, su organización y su funcionamiento”. De este modo, la actuación del estatuyente confirma la posición institucional del Consejo y la opción seguida por el legislador autonómico al determinar la composición mixta del órgano y su posición como institución consultiva de la Comunidad Autónoma.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Aragón aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge el Consejo Consultivo en el marco de la regulación institucional del Gobierno. El artículo 58 del texto de la reforma dispone que “1. El Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia. 2. Su organización, composición y funciones se regularán por una Ley específica de las Cortes de Aragón”. La trascendencia de la recepción estatutaria del Consejo Consultivo en el ordenamiento aragonés, radica en la definición de una opción clara por disponer de un órgano consultivo propio que viene a sustituir a la Comisión Jurídica Asesora, órgano creado en 1995 por la Ley del Presidente y el Gobierno de Aragón. Al respecto es clara la redacción de la disposición transitoria tercera de la norma estatutaria según la cual “Hasta tanto se apruebe la Ley prevista en el artículo 58 de este Estatuto y se constituya el Consejo Consultivo de Aragón, la Comisión Jurídica Asesora continuará desempeñado sus actuales funciones”.

Respecto a la regulación castellano-leonesa, el texto del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley 14/2007, de 30 de noviembre, recoge en el artículo 33 el Consejo Consultivo de Castilla León al que define como “1. El superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad. 2. Una Ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición, organización, funcionamiento y competencias”. En este sentido, el texto de la nueva reforma mantiene casi inalterada la redacción del texto reforma de 1999, sin incluir más novedades que las referidas a su definición institucional como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma y remitir los aspectos que determinan su régimen jurídico a la ley de desarrollo.

4. Conclusiones.

El parco diseño constitucional en materia de función consultiva y, con él, la casi total ausencia de previsiones estatutarias relativas a instituciones consultivas orgánica y funcionalmente similares al Consejo de Estado, marcaría el inicial desarrollo normativo de las instituciones consultivas de las Comunidades Autónomas. Y es que, una de las características más reseñables de los Consejos Consultivos autonómicos consiste en ser una institución creada al amparo del proceso de desarrollo y consolidación del Estado autonómico. Se trata de instituciones autonómicas que sin ser previstas con carácter general en los textos estatutarios iniciales, son incorporadas al marco institucional autonómico como resultado del ejercicio de la potestad de autoorganización reconocida a las Comunidades Autónoma (artículo 148.1.1ª CE), desarrollada singularmente en este ámbito durante la fase de consolidación de la organización institucional de los años noventa.

Según se advierte de la regulación contenida en los Estatutos de Autonomía vigentes, salvo el caso madrileño, las instituciones consultivas cuentan con una norma estatutaria de referencia. De este modo la distinción existente durante los primeros momentos de desarrollo de la actividad consultiva autonómica planteada en torno a la legitimidad estatutaria o extraestatutaria de los Consejos Consultivos ha decaído actualmente. Por otra parte, cabe destacar la coincidencia generalizada entre las distintas normas estatutarias de limitarse a definir la posición institucional de los órganos consultivos en la organización institucional de la Comunidad Autónoma y remitirse al desarrollo legislativo de la institución los extremos relativos al su composición, competencias, organización y funcionamiento. Sólo en algunos Estatutos de Autonomía (Aragón, Baleares y Cataluña), se precisan algunos de estos extremos, generalmente referidos al sistema de elección de los miembros de la institución y a dotar de rango estatutario su autonomía orgánica y funcional.

En todo caso, la nueva regulación estatutaria sobre los Consejos autonómicos obedece a las necesidades de actualización y adaptación de la norma estatutaria a la realidad institucional, si bien en el caso catalán resulta aún más destacable dada la ambición y precisión con que el legislador configura el Consejo de Garantías Estatutarias. El Estatuto de Autonomía catalán no sólo acomoda la denominación de la institución a su posición en el sistema autonómico, sino que incluye el sistema de designación mixta de los consejeros, amplía su ámbito competencial a los nuevos tipos legales incorporados al ordenamiento autonómico y atribuye el carácter vinculante a los dictámenes emitidos en materia de derechos estatutarios, novedades que otorgan un perfil singular a esta institución catalana.

§ 20. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

M. Concepción Pérez Villalobos

Sumario

1. Introducción.

2. Regulación de los Consejos Económicos y Sociales en los Estatutos con anterioridad a la reforma.

2.1. Andalucía.

2.2. Aragón.

2.3. Baleares.

2.4. Cataluña.

2.5. Castilla y León.

2.6. Valencia.

3. Desarrollo de los Consejos Económicos y Sociales.

4. Cambios producidos por la nueva regulación estatutaria.

4.1. Andalucía.

4.2. Aragón.

4.3. Cataluña.

4.4. Castilla y León.

4.5. Islas Baleares.

4.6. Valencia.

5. Normativa estatal y autonómica posterior a la reforma.

6. Conclusiones.

1. Introducción.

Todos los Estatutos que han sido reformados en los últimos años, (Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Valencia), han incorporado en el texto del articulado la figura de los Consejos Económicos y sociales, como una institución de carácter consultivo propia de la Comunidad, a semejanza de lo que establece la Constitución en el artículo 131.2 para el Estado: *“El gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollaran por ley”*.

Con anterioridad a la reforma de los Estatutos, las Comunidades Autónomas habían regulado los Consejos Económicos y Sociales en base a la competencia genérica sobre la creación régimen y funcionamiento de instituciones de autogobierno y la participación de los ciudadanos en la vida económica y social de la Comunidad y que fue respaldado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 35/1982, de 14 de junio, sobre el Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La sentencia señala que es correcta la creación de instituciones de autogobierno distintas de las básicas previstas en el Estatuto, siempre que las competencias y funciones atribuidas sean constitucional y estatutariamente correctas. En este sentido, los Consejos no tienen más funciones que las de posibilitar un dialogo permanente entre las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales y servir como órgano consultivo de la política laboral y social de la Comunidad Autónomas, de manera que, ésta, pueda cumplir con la función estatutariamente establecida de “promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica”.

Por eso, los Consejos se han regulado por leyes autonómicas y se han configurado como órganos consultivos de la Administración autonómica y de participación ciudadana para la defensa de intereses propios.

En todas ellas, los Consejos Económicos y Sociales aparecen definidos como órganos consultivos integrados por representantes de la sociedad civil, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas. En este sentido, todos los consejos, se han configurado como foros de diálogo social permanente, que van a permitir que se puedan coordinar y organizar los distintos intereses económicos de la sociedad; así, los Consejos son igualmente un importantísimo instrumento de colaboración y de fomento de la cohesión social. Como consecuencia lógica de esta función que cumplen y de la representación que asumen de los intereses de todos los sectores económicos implicados, su composición se configura con un carácter representativo tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales, y de cuantas asociaciones puedan estar implicadas en estas funciones.

En todos los Estatutos los Consejos Económicos y Sociales son órganos consultivos especializados en materias sociolaborales y económicas, representativos de la sociedad civil, que carecen de facultades legislativas. Pero, además, son otros los elementos comunes en todos ellos.

Caracteres generales de los Consejos Económicos y Sociales autonómicos:

- a) En cuanto a la *naturaleza*, son, básicamente, órganos consultivos de naturaleza política. El carácter consultivo es el que ha caracterizado a estos órganos y el modelo que se ha impuesto en España y que ha sido seguido por las Comunidades Autónomas, a diferencia de otros modelos, como el anglosajón, en el que estos Consejos adoptan una naturaleza, no solo consultiva, sino también orientadora de la actuación del gobierno y de planificación de la política social y económica. En el caso de los CES de las CC.AA, todos ellos se han configurado como órganos de naturaleza consultiva de los gobiernos sobre materias sociales, laborales y económicas. Este carácter consultivo puede ser obligatorio y/o facultativo dependiendo de las funciones que asuman.
- b) En cuanto a las *funciones*, aunque no tienen capacidad decisoria, los consejos tienen atribuida una función genérica de adoptar acuerdos y emitir opiniones de relevancia política, a fin de que las opiniones y planteamientos de los agentes económicos y sociales sean escuchados a la hora de que el gobierno adopte decisiones que puedan afectar a intereses que les son propios. Esta función la llevan a cabo a través de *dictámenes*, *informes* y la elaboración de una *memoria* anual.

Los CES tienen la función de emitir *dictámenes* cuando así sean requeridos. En unos casos estos dictámenes tendrán carácter preceptivo –cuando se trate de anteproyectos de leyes o de proyectos de decretos que regulen materias socioeconómicas o laborales–, otras facultativo –cuando les sean solicitados sobre temas de carácter laboral o social–.

Los CES, a iniciativa propia o a petición del gobierno, pueden emitir *informes* sobre materias socio-laborales o económicas de trascendencia en esta área, o sobre la situación socio-laboral de la Comunidad.

En cuanto a la *memoria*, suele tener una periodicidad anual. Los Consejos tienen la obligación de elaborar y aprobar esta memoria sobre las actividades llevadas a cabo, y elevarla al Consejo de Gobierno de la Comunidad.

- c) *Composición*. Los CES son órganos que canalizan los intereses de la sociedad civil organizada; son, por tanto, órganos de representación y, en consecuencia, deben de estar formados por representantes de las organizaciones sociales más importantes de los sectores económicos, laborales y sociales de cada país. Normalmente esta representación se canaliza a través de los sindicatos y las organizaciones empresariales como órganos más relevantes en el área económica y laboral, aunque es frecuente que incorporen otros órganos de representación de la sociedad civil, como consumidores y usuarios, organizaciones agrarias, universidades, o asociaciones en defensa de grupos desfavorecidos como mujeres, o jóvenes y discapacitados.
- d) *Órganos*. La mayoría de los Consejos suelen contar con dos tipos de órganos: los unipersonales y los colegiados.

Los órganos unipersonales son los integrados por una sola persona; los más comunes son:

- a) *Presidente*, que ejerce la representación del Consejo y dirige su actuación.
- b) *Vicepresidente/s*, que aunque es un órgano unipersonal suele estar formado por dos o tres personas; colaboran con el presidente en la dirección, sustituyéndole en caso necesario.
- c) *Secretario General*, suele ser una persona, aunque también es común que esté formada por varias para ejercer la dirección administrativa y técnica del Consejo y vela para que sus órganos actúen conforme a los principios y normas que han de regir su actuación.

Los órganos colegiados, normalmente son el *Pleno*, la *Comisión permanente* y las *Comisiones de trabajo*.

El *Pleno* suele ser un órgano formado por la totalidad de los miembros o consejeros y es el órgano encargado de aprobar todas las decisiones, dictámenes, informes o recomendaciones que emite el Consejo.

La *Comisión permanente*, suele ser el órgano de gobierno de los Consejos integrado por el presidente, el vicepresidente o vicepresidentes, asistidos por la secretaría general.

Las *Comisiones de trabajo*, pueden tener carácter permanente o coyuntural y tienen la función de resolver asuntos concretos de las acciones emprendidas por el Consejo.

2. Regulación de los Consejos Económicos y Sociales en los Estatutos con anterioridad a la reforma.

2.1. Andalucía.

En Andalucía, los artículos 12.1 y 13.1 del Estatuto de 1981 recogía un mandato dirigido a los poderes públicos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. A este fin se consideraron sujetos singulares a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, y el 17 de mayo de 1993 se suscribió el I Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, entre la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios y las Organizaciones Sindicales (UGT y CCOO de Andalucía). La finalidad era que los planteamientos y las opiniones de los agentes económicos y sociales sean escuchados a la hora de que el Gobierno adopte decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios. El apartado X de este acuerdo contempla la creación del Consejo Económico y Social con una función consultiva en relación con la actividad normativa del gobierno en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo Económico y Social se creó por Ley 5/1997, de 26 de noviembre, (BOJA núm. 141, de 4 de diciembre de 1997), como cauce permanente de participación y diálogo de los inter-

locutores sociales que actúa de forma autónoma e independiente en el ejercicio de su función de asesoramiento. Además, se rige también por su Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento de 12 de enero de 2000 (BOJA núm. 53, de 6 de mayo de 2000). La Ley ha sido reformada por el Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, con el fin de agilizar el procedimiento de emisión de informes cuando la tramitación sea urgente.

Así pues, la creación del CES de Andalucía se fundamentó en la competencia de su potestad autoorganizativa y en los objetivos de la Comunidad. Sin embargo, aunque la Ley no lo menciona, la STC 35/1982, también fundamenta la creación de estos Consejos en otras competencias; en el caso del Estatuto andaluz de 1981, estaría fundamentada en los artículos 66 y 71: “*La Comunidad Autónoma queda facultada para constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias*” (artículo 66); “*La planificación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que se refiere el artículo 18 del presente Estatuto se realizará con el asesoramiento y la colaboración de las Corporaciones Locales y de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía*” (artículo 71). Por lo tanto, podemos afirmar que la creación de un Consejo de estas características respondería a un mandato estatutario implícito en los artículos 12.1, 13.1, 66 y 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981.

Naturaleza jurídica. La Ley establece que El Consejo Económico y Social de Andalucía es un órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, adscrito a la Consejería de Trabajo e Industria; actuará con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en la Ley.

Funciones del Consejo. Son funciones del Consejo:

- Emitir, con carácter preceptivo informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias, exceptuándose el Anteproyecto de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se informe al consejo de su contenido simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía.
- Realizar los estudios, informes o dictámenes que, con carácter facultativo, sean solicitados por el Consejo de Gobierno, acerca de los asuntos de carácter económico y social.
- Elaborar estudios, dictámenes, informes y resoluciones por propia iniciativa, en materia económica y social, conforme a los fines que le son propios.
- Aprobar la memoria de actividades del Consejo y elevarla, dentro de los cinco primeros meses de cada año, al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
- Cualesquiera otras que las disposiciones legales puedan encomendarle.

La Ley no define lo que deba entenderse por materias socioeconómicas, por lo que se deja en manos del Consejo de Gobierno la determinación de cuales son los informes que deben emitirse con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos. Se ha excluido de sus funciones la emisión de informes sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad, función que sí incorporan los demás Consejos.

Funcionamiento. El Consejo funciona en:

- Pleno, que se reúne con carácter ordinario cada dos meses y, con carácter extraordinario, a iniciativa de la Presidencia o de, al menos, un tercio de sus miembros.
- Comisión permanente, que se reúne, con carácter ordinario, al menos una vez al mes; y con carácter extraordinario en caso necesario.
- Comisiones de trabajo, que se reúnen cada vez que las necesidades del Consejo así lo requieren.

Órganos colegiados:

- El Pleno: órgano supremo de decisión y firmación de la voluntad del Consejo, integrado por la presidencia y 36 miembros, con la asistencia de la Secretaría General, agrupados de la siguiente manera:
 - Grupo primero: integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones sindicales.
 - Grupo segundo: integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones empresariales.
 - Grupo tercero: integrado por 12 miembros, cuya procedencia es la siguiente:
 - Dos en representación de los consumidores y usuarios.
 - Dos en representación del sector de la economía social.
 - Uno en representación de las Corporaciones Locales.
 - Uno en representación de las Universidades.
 - Seis expertos en materias de las competencias del Consejo.
- La Comisión Permanente: órgano de gobierno del Consejo, integrado por el Presidente, dos vicepresidentes y tres miembros en representación de los grupos, asistido por la secretaria general. Tiene como funciones preparar las sesiones del pleno y estudiar, tramitar y resolver cuantas cuestiones le sean encomendadas por el pleno, incluida la emisión de dictámenes.
- Comisiones de trabajo: existen cuatro (economía y desarrollo, políticas sectoriales, políticas sociales y empleo y formación), y otras dos creadas por acuerdo del pleno (Consumo, medio ambiente y ordenación del territorio; investigación, desarrollo tecnológico e innovación).

Órganos unipersonales:

- Presidencia: ejerce la representación el Consejo y dirige su actuación, acuerda la convocatoria de las sesiones y el orden del día, vela por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo y dirime los empates de las votaciones mediante voto de calidad.
- Vicepresidencias: colaboran con la presidencia en la dirección del Consejo sustituyéndolo en caso necesario.
- Secretaría General: ejerce la dirección administrativa y técnica de los órganos del Consejo y vela porque éstos actúen conforme a los principios y normas que deben regir su actuación.

2.2. Aragón.

El Consejo Económico y Social de Aragón fue creado por Ley 9/1990, de 9 de noviembre, como un órgano consultivo de la Comunidad Autónoma con el fin de hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón.

No aparecía, por tanto, con un órgano de la Comunidad en el Estatuto de 1982 (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón), sino que su creación se basó en la competencia genérica que incorporaba el artículo 6.2:

“Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro el ámbito de sus respectivas competencias: b. impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que eviten su éxodo, al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón. c. Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad”.

El Consejo Económico y Social de Aragón tiene atribuidas, por su Ley constitutiva y el reglamento que la desarrolla (Reglamento del CES de Aragón, de 4 de junio de 1998), las siguientes funciones:

- Emitir informes no vinculantes, con carácter previo a la aprobación de proyectos de ley sobre política económica y social de la Comunidad Autónoma.
- Emitir informes sobre cualquier cuestión de política económica y social que le solicite las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno o cualquier otro organismo público de la Comunidad Autónoma.
- Elaborar resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa en materia económica y social.
- Elaborar y hacer público un informe anual sobre la situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma. A este efecto, el Consejo podrá solicitar comparecer ante las Cortes de Aragón

para presentar su informe anual sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma.

- Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales.
- Conocer las medidas de planificación económica y social.
- Proponer, de forma motivada, criterios y prioridades de actuación para el impulso de los sectores económicos, el incremento del empleo y el equilibrio territorial. A este respecto, podrá solicitar su comparecencia ante las Cortes de Aragón cuantas veces lo considere necesario para explicar sus criterios sobre la situación socioeconómica de la Comunidad.

Los miembros del Gobierno y los demás altos cargos de la Comunidad Autónoma, podrán solicitar su comparecencia ante el Pleno o las Comisiones del Consejo a fin de exponer asuntos de su competencia, y también, el Consejo a través de cualesquiera de sus órganos colegiados podrá solicitar su comparecencia para que informen de los asuntos que el Consejo considere de interés. Así mismo, podrá invitar a comparecer a las autoridades y funcionarios de las demás administraciones públicas.

Composición y órganos:

El Consejo Económico y Social de Aragón lo integran 27 miembros que pertenecen a los siguientes grupos:

- a) Nueve en representación del Gobierno de Aragón, designados por el Consejo de Gobierno.
- b) Nueve de las organizaciones sindicales más representativas.
- c) Nueve de las organizaciones empresariales más representativas.

El mandato de los miembros del Consejo es de cuatro años, renovables por periodos de igual duración, y el mandato de aquellos que hubieran podido ser nombrados para cubrir una vacante expira al mismo tiempo que el del resto de los miembros.

Son *órganos colegiados* del Consejo el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones de Trabajo:

- El Pleno está integrado por la totalidad de los miembros del Consejo; se reúne en sesión ordinaria al menos una vez al trimestre, y, en sesión extraordinaria a iniciativa del Presidente o la mayoría de sus miembros, bajo la dirección del Presidente asistido por los vicepresidentes y el secretario general.
- La Comisión Permanente está integrada por el Presidente, los dos vicepresidentes, el secretario general y dos vocales por cada uno de los tres grupos, designados separadamente por sus representantes en el Consejo de entre sus miembros. La Comisión Permanente se reúne,

en sesión ordinaria, al menos una vez al mes y es convocada por el Presidente a iniciativa propia o a solicitud de tres de sus miembros.

- Las Comisiones de trabajo son grupos de estudio para la elaboración de informes o dictámenes para su sometimiento al pleno en las materias propias de las competencias del Consejo, y podrán tener carácter permanente o temporal. Las Comisiones de Trabajo están integradas por un mínimo de tres miembros y un máximo de seis miembros del pleno. Existen dos comisiones de carácter estable (economía social y relaciones laborales) y una de carácter temporal (sobre el sector turístico).

Son *órganos unipersonales* el presidente, los vicepresidentes y el secretario general:

- El Presidente, es elegido por el Pleno, por mayoría absoluta, entre sus miembros; será nombrado por el Presidente de la Diputación General de Aragón.
- Los vicepresidentes, son elegidos por mayorías absoluta entre sus miembros y deben pertenecer a dos grupos distintos a los del Presidente.
- El Secretario General, es elegido entre sus miembros por mayoría absoluta y es, a su vez, secretario general del Pleno y de la Comisión Permanente.

2.3. Baleares.

La creación del Consejo Económico y social de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se planteó de forma directa a partir de los Pactos para el empleo del 24 de octubre de 1996, y de los de 12 de enero de 2000. A consecuencia del primer Pacto se incluyó en la reforma del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero), el artículo 42 que incluía el Consejo y con el segundo Pacto, se inició la tramitación parlamentaria de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, (BOIB núm. 150, de 9 de diciembre), normativa por la que se rige el Consejo junto con el Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, (BOIB núm. 140, de 22 de noviembre).

La Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, creó en el Título III del Estatuto ("De las instituciones de la Comunidad Autónoma") un nuevo Capítulo (Capítulo V "Órganos de Consulta y asesoramiento") en el que se incorporó el mencionado artículo 42:

"El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares es el órgano colegiado de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta en materia económica y social".

El Consejo se configura como ente de derecho público, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuar, que dispone de autonomía orgánica y funcional para cumplir sus finalidades, con lo que se quiere destacar que es independiente del Gobierno o de otros órganos, asociaciones o instituciones públicas o privadas.

En cuanto a las *funciones* del Consejo, éstas son consultivas, informadoras y de autoorganización:

- Emitir dictámenes preceptivos y no vinculantes en relación con las materias siguientes:
 - Anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y proyectos de decretos que regulen materias socioeconómicas, laborales y de empleo, excepto del anteproyecto de ley de presupuestos generales.
 - Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten sustancialmente a la organización, las competencias o el funcionamiento del Consejo Económico y Social.
 - Cualquier otra materia sobre la cual, de acuerdo con lo establecido en una ley, sea obligatorio consultarlo.

- Emitir dictámenes facultativos no vinculantes en relación con las materias siguientes:
 - Proyectos de disposiciones administrativas que regulen materias socioeconómicas, laborales y de empleo.
 - Cualquier otro asunto, cuando así lo soliciten el Gobierno o las entidades y las organizaciones que integran el Consejo, en la forma que se determine en el Reglamento de organización y funcionamiento.

- Elaborar informes o estudios sobre cuestiones sociales, económicas y laborales de interés para las Islas Baleares.

- Elaborar un informe anual, con propuestas y recomendaciones, antes de la aprobación del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales.

- Elaborar la memoria socioeconómica anual sobre las actividades realizadas, con las sugerencias y observaciones oportunas en relación con la situación socioeconómica y laboral de las Islas Baleares. De esta forma, se elaboran dos documentos: el *Informe de Actividades anual del CES* y la *Memoria Socioeconómica*.

- Elaborar su propia propuesta de presupuestos. Promover y llevar a cabo iniciativas relacionadas con el estudio y la difusión de materias socioeconómicas, laborales y de empleo.

Composición y órganos:

El Consejo Económico y Social de Baleares está integrado por 37 miembros que se distribuyen en tres grupos:

- El grupo I está integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones empresariales.
- El grupo II está integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones sindicales.
- El grupo III está integrado por 12 miembros representantes de los siguientes sectores: agrario, pesquero.

2.4. Cataluña.

El Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña fue creado por Ley 3/1997, de 16 de mayo, y constituido en marzo de 2002, en el ejercicio de la competencia de autogobierno y autoorganización, de conformidad con las competencias asumidas por la Generalitat en los artículos 8.2 y 52 del Estatuto de 1979:

“Corresponde a la Generalidad, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y participar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 8.2).

“La Generalidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias” (artículo 52).

Esta Ley creaba y ponía en funcionamiento un modelo de Consejo de Trabajo Económico y Social que debía articular y aglutinar las funciones consultivas y de asesoramiento al Gobierno en materias sociolaborales y ocupacionales, además de las materias socioeconómicas, al mismo tiempo que se configuraba como el órgano de participación institucional.

La Ley 3/1997, fue derogada por la Ley 7/2005, de 8 de junio, que reformó el Consejo de Trabajo con dos finalidades: reforzar y profundizar la función consultiva y de asesoramiento al Gobierno, y la de participación institucional. Se modificó también lo referente a la composición, naturaleza y funciones; se suprimió la representación que tenía en Gobierno, con la finalidad de garantizar la independencia del Consejo en la emisión de informes y dictámenes, al mismo tiempo que desaparecen las comisiones territoriales, así como las áreas de relaciones laborales, ocupación, seguridad, salud laboral y socioeconómica.

La Ley establece como *funciones* del Consejo:

- Establecer las líneas generales de la actuación del Consejo.
- Emitir los dictámenes preceptivos y no vinculantes, previos a la tramitación correspondiente, previstos en la Ley.
- Emitir dictámenes.
- Acordar definitivamente las propuestas, informes o estudios elaborados a solicitud del Gobierno o de los consejeros.
- Aprobar definitivamente y enviar, dentro del primer semestre de cada año, la memoria anual una vez elaborada y aprobada por la Comisión ejecutiva.

- Aprobar definitivamente y remitir al Gobierno anualmente el informe sobre la situación de los trabajadores autónomos, previsto en la Ley, una vez elaborado y aprobado por la Comisión Ejecutiva.
- Aprobar anualmente la propuesta de Presupuesto del Consejo.
- Designar a las personas que ocupan las dos vicepresidencias, a propuesta de los grupos primero y segundo respectivamente.
- Designar a los miembros de la Comisión Ejecutiva.
- Crear, en su caso, Comisiones de Trabajo de carácter temporal para tratar cuestiones específicas, dentro de las materias de la competencia del Consejo, y determinar, en el momento de su aprobación, la composición que debe respetar en cualquier caso los criterios de proporcionalidad y la presencia de los diferentes grupos que integran el Consejo. La creación y disolución de comisiones de trabajo temporales y específicas requerirá el acuerdo de los grupos que integran el Consejo en una votación realizada al efecto, donde también se determinará la duración de la Comisión que se cree.
- La alta dirección de la gestión y control de las funciones que el Consejo tiene encomendadas.

2.5. Castilla y León.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León fue creado por la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, en base a la misma previsión constitucional y estatutaria que encomienda a los poderes públicos la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (artículos 7.2 y 14.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983 –Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero–).

Su Ley de creación, así como su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno (aprobado por el Decreto 2/1992, de 16 de enero), establecen que la creación del Consejo Económico y Social responde a la aspiración del establecimiento de un marco estable y permanente de comunicación y diálogo, tanto de las organizaciones empresariales y sindicales entre sí, como de éstas, con la Comunidad de Castilla y León. Se define como un órgano colegiado de carácter consultivo, con funciones de asesoramiento y colaboración en materia socioeconómica dentro de la Comunidad Autónoma, con carácter independiente respecto del resto de los órganos autonómicos.

Composición. El Consejo Económico y Social de Castilla y León está compuesto por 36 miembros:

- Doce representantes de las organizaciones sindicales.
- Doce de las organizaciones empresariales.
- Doce miembros representantes de diferentes sectores:
 - Seis designados por la Junta de Castilla y León.
 - Cuatro de organizaciones empresariales agrarias de ámbito regional.

Uno de las asociaciones de consumidores de ámbito regional.

Uno de las cooperativas y sociedades anónimas laborales de ámbito regional.

Funciones. De acuerdo con la Ley, son funciones del Consejo Económico y Social:

- Informar con carácter previo a su tramitación, los proyectos de ley y decretos relacionados con la política socioeconómica de la Comunidad Autónoma que preceptivamente serán sometidos a su consideración.
- Conocer el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma.
- Formular propuestas a la Junta sobre materias competencia del consejo.
- Elaborar dictámenes e informes en cualquier clase de asuntos de carácter socioeconómicos. Por iniciativa propia, a petición de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de las Cortes de Castilla y León, previo acuerdo de sus Comisiones.
- Servir de cauce de participación y diálogo permanente entre los interlocutores sociales en el debate de los asuntos socioeconómicos.
- Asesorar y colaborar en el desarrollo y planificación de la actividad económica del sector público de la Comunidad Autónoma.
- Canalizar demandas o propuestas de carácter socioeconómico, procedentes de asociaciones e instituciones con actividad económica y social en el ámbito de la Comunidad Autónoma con representación en el Consejo.
- Emitir anualmente, dentro del primer semestre de cada año, un informe sobre la situación general socioeconómica de la Comunidad y remitirlo a la Junta de Castilla y León y a las Cortes Generales.
- Formular recomendaciones y propuestas en relación con situaciones coyunturales de sectores económicos y sociales determinados, a las Instituciones Básicas de la Comunidad Autónoma.

Órganos y funcionamiento. Son órganos del Consejo:

- El Pleno. Es el supremo órgano de decisión y formación de la voluntad del Consejo.
- La Comisión Permanente. Su composición debe respetar el principio de proporcionalidad entre los grupos que lo forman.
- Las Comisiones. El Pleno podrá establecer las comisiones que estime conveniente para cuestiones concretas.

- El Presidente. Nombrado por la Junta, a propuesta de, al menos dos tercios de los miembros del Consejo.
- Los Vicepresidentes. Nombrados por el Pleno, que deberán pertenecer a dos grupos de representantes distintos del grupo al que pertenezca el Presidente.
- El Secretario.

A las sesiones del Consejo podrán asistir los miembros del Gobierno autónomo, Presidente, Consejeros, Directores Generales y demás altos cargos de la Junta de Castilla y León, que podrán solicitar comparecer ante el Pleno y las Comisiones el Consejo, a fin de exponer los asuntos de su competencia que haya de conocer éste.

2.6. Valencia.

El Consejo económico y Social de Valencia fue creado por la Ley 1/1993, de 7 de julio, en base a la previsión contenida en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982 (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), de la obligación de los poderes públicos de garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines, y la facultad de la Comunidad de autoorganización (artículo 58.1 del Estatuto de 1982). La Ley fue modificada posteriormente por la Ley 3/1994, de 2 de mayo, pero únicamente para fijar la sede en la ciudad de Castellón de la Plana. Esta Ley trae causa de un Decreto de la Comunidad Valenciana 8/1991, de 10 de enero, que creó el Consejo de forma provisional remitiendo su formulación y su regulación definitiva a una Ley de las Cortes valencianas. Se proclama también deudora de la Ley estatal de creación del Consejo económico y Social (Ley 21/1991, de 17 de junio).

Se configura como un ente consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y, en general de las instituciones de la Comunidad Valenciana en materias económicas, sociolaborales y de empleo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, adscrito a la Consejería de Trabajo y Asuntos sociales (artículo 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Económico y social de la Comunidad Valenciana de 29 de julio de 1994).

Composición. El Comité Económico y Social Valenciano está integrado por 29 miembros incluido el Presidente que no tiene porqué ser miembro del Comité. Estos miembros se distribuyen por grupos de la siguiente manera:

- Siete representantes sindicales.
- Siete representantes empresariales.
- Siete representantes de sectores varios: economía social, organizaciones agrarias, consumidores, cámaras de comercio, cajas de ahorro, sector pesquero y Federación de Municipios.
- Siete representantes designados por el Gobierno Valenciano, cinco de los cuales serán Directores Generales de la Administración Autonómica y dos serán expertos en materias socioeconómicas.
- Un Presidente.

Órganos. El Consejo Económico y Social está integrado por:

Órganos unipersonales.

Presidente.

Dos vicepresidentes.

Secretario.

Órganos colegiados.

El Pleno.

La Junta Directiva (Comisión Permanente), formada con 2 miembros de cada grupo más el Presidente y el Secretario.

Las Comisiones (el artículo 16 prevé la constitución al menos de tres comisiones de trabajo: de Programación económica regional, de Programación Territorial y Medio Ambiente y de Relaciones Laborales, Cooperación y Empleo).

Funciones. El artículo 2 de la Ley prevé como funciones del Consejo, las mismas que la Ley 21/1991, establece como funciones del Consejo económico y social estatal, así como el dictamen facultativo a petición de las Cortes valencianas u otras instituciones en las que así se establezca y con la inclusión expresa de la materia de los fondos estructurales de la UE con incidencia en el desarrollo económico y social valenciano; puede, igualmente, proponer recomendaciones al Gobierno en el ámbito de su competencia.

3. Desarrollo de los Consejos Económicos y Sociales.

El desarrollo económico producido en las Comunidades Autónomas durante años, ha llevado a la necesidad de crear estos órganos de asesoramiento de los Gobiernos autonómicos y de participación de todos los agentes que intervienen en estos procesos. Los informes que se han emitido en estos años de vigencia de los mismos son una manifestación de la enorme importancia y de la presencia efectiva en la vida pública autonómica que han tenido. Han informado sobre proyectos normativos de gran trascendencia para las Comunidades y para su desarrollo económico. En Andalucía, más de 70 dictámenes desde su creación, en Baleares, más de 100; más de 150 en Cataluña, etc.

Las memorias anuales que los Consejos han elaborado son, igualmente, un importante baremo que permite constatar cómo ha sido este proceso de progreso económico y social en las autonomías. El estudio tanto de los informes como de las memorias de los CES autonómicos, excede el objeto de este trabajo, sin embargo, son importantes elementos que ayudan al análisis de su desarrollo.

4. Cambios producidos por la nueva regulación estatutaria.

Después de las últimas reformas estatutarias, todos los Consejos Económicos y Sociales referidos anteriormente, han adquirido rango estatutario como órgano institucional de la Comunidad autónoma. Se han incorporado expresamente a los textos estatutarios en base a la competencia de autoorganización de las Comunidades. Son órganos que, como hemos visto, ya habían sido creados a pesar de la ausencia de previsión expresa constitucional. Así pues, esta falta de previsión ha sido corregida ahora otorgando a los CES de las Comunidades Autónomas respaldo estatutario. La regulación legal estudiada no cambia por la regulación que hacen los Estatutos. En el caso de Andalucía se suprime la referencia a las materias laborales, probablemente para delimitar sus competencias en relación al consejo Andaluz de Relaciones Laborales creado por Ley 4/1983, de 27 de junio.

4.1. Andalucía.

La previsión estatutaria del Consejo Económico y Social se recoge en el artículo 132 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), en el Capítulo VI que regula ahora “Otras instituciones de autogobierno”:

El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos.

Una Ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento.

4.2. Aragón.

La previsión estatutaria del Consejo Económico y Social se recoge en el artículo 102 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril):

El Consejo Económico y Social de Aragón es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma.

Una Ley de las Cortes de Aragón regulará su organización, composición y funciones.

4.3. Baleares.

La previsión estatutaria del Consejo Económico y Social se recoge en el artículo 78 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, (Ley Orgánica 1/2007, de 1 de marzo):

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares es el órgano colegiado de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta en materia económica y social.

Una Ley del Parlamento regulará su composición, la designación de sus miembros, su organización y sus funciones

4.4. Cataluña.

La previsión estatutaria del Consejo de Trabajo Económico y Social se recoge en el artículo 72 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2006, (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que regula los “Órganos consultivos del Gobierno”:

2. El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña es el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Una Ley del Parlamento regula la composición y funciones.

4.5. Castilla y León.

La previsión estatutaria del Consejo Económico y Social se recoge en el artículo 19 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), entre las “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”:

2. Son instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León el Consejo Económico y social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determine el presente Estatuto o las Leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León.

4.6. Valencia.

La previsión estatutaria del Consejo Económico y Social se recoge en el artículo 42 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2006, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su artículo 47:

El Comité Económico y Social es el órgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo.

En cuanto al procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, Estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule.

5. Normativa estatal y autonómica posterior a la reforma.

En las Comunidades Autónomas estudiadas que han modificado sus Estatutos, no se han producido cambios legislativos, por tanto, no existe regulación posterior a la ya mencionada, salvo la que se refiere a nombramientos y ceses de miembros del Consejo, con la excepción de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Cataluña: En Cataluña, con posterioridad a la reforma del Estatuto de Autonomía se ha publicado el Decreto 43/2007, de 20 de febrero, de desarrollo de la Ley 7/2005, de 8 de junio, de creación del Consejo de Trabajo, Económico y Social. El Decreto desarrolla los aspectos procedimentales básicos de funcionamiento interno del Consejo de Trabajo, Económico y Social y articula un nuevo procedimiento para la elaboración de dictámenes con la finalidad de potenciar el debate entre todos los grupos en el seno del Consejo en la emisión de dictámenes.

El Consejo ha elaborado su propio Reglamento de funcionamiento interno, aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2007 y que completa la Ley 7/2005, y el Decreto 43/2007.

6. Conclusiones.

Todos los Consejos Económicos y Sociales regulados en las Comunidades Autónomas, como órganos institucionales consultivos de los gobiernos en materia socioeconómica, han sido creados estando vigentes los Estatutos de Autonomía anteriores a las reformas emprendidas desde el año 2006. Existía, sin embargo, una ausencia de mandato claro en los Estatutos de Autonomía, por lo que a falta de mandato estatutario en los anteriores Estatutos, la creación de los Consejos se sustentó en la habilitación competencial genérica que incluían en relación a los objetivos de la Comunidad y las competencias de autoorganización institucional, por lo que existían razones suficientes para vincularlos al mandato estatutario. La Sentencia del Tribunal constitucional referida al Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (STC 35/1982, de 14 de junio), admitió la constitucionalidad de los Consejos como instituciones propias de las Comunidades para el cumplimiento de su competencia de “promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica” de la Comunidad.

El propio desarrollo económico ha llevado a la necesidad de su creación como órganos consultivos de los gobiernos autonómicos, que ha ido pareja al desarrollo de otras competencias autonómicas de carácter laboral, social y de promoción de la actividad económica.

En cuanto a la nueva regulación estatutaria, ésta expresa mejor el desarrollo que han tenido los Consejos Económicos y Sociales, en lo que suponen de cauce de participación y diálogo entre los interlocutores sociales en temas relacionados con materia económico y social: organizaciones sindicales, empresariales, consumidores y usuarios, corporaciones locales, universidades, expertos en estas materias, etc. La previsión estatutaria actual otorga respaldo legal, estatutario y constitucional a los Consejos Económicos y Sociales.

Finalmente, que los Consejos hayan adquirido rango estatutario, es consecuencia lógica del fortalecimiento general experimentado por las Comunidades Autónomas y por sus instituciones de autogobierno durante estos años de desarrollo autonómico.

§ 21. LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

José Sánchez López

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. Configuración previa de la institución en los primeros Estatutos de Autonomía y en su desarrollo legislativo posterior.**
- 3. Desarrollo del Defensor del Pueblo en los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León y, en su proceso de reforma, de los Estatutos de Castilla-La Mancha y Extremadura.**
- 4. Las relaciones de los Defensores autonómicos con el Defensor del Pueblo de España y breve mención del Defensor del Pueblo Europeo.**
- 5. Conclusiones.**
- 6. Bibliografía.**

1. Introducción.

Tratábamos ya dentro de la obra colectiva Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos de la defensa de los mismos con especial hincapié en la institución del Defensor del Pueblo y la relacionábamos, en el conjunto de aquella obra, con otros autores que abordaban, ya directa o indirectamente, aspectos relacionados con esta temática cuando se analizaban la eficacia y garantía de los derechos, la protección jurisdiccional, las instituciones específicas de garantía, los derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios y, ello, sin entrar en otras aportaciones en las que se trataban derechos de personas concretas o de grupos sociales en esta ampliación que han recibido en las recientes reformas estatutarias de nuestro país.

Entonces reflejábamos que la defensa de estos nuevos derechos que se insertan en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, al formar parte de los diversos ordenamientos jurídicos de nuestro país, afectan a todos los poderes públicos y a los ciudadanos por lo que, en primer lugar, cabe su defensa por ellos mismos y, luego, se abren otras vías de defensa y protección de los mismos como indirectamente mencionábamos líneas más arriba.

Por último, debemos reflejar en esta primera aproximación que, al ser la institución del Defensor del Pueblo una instancia supervisora de la actividad de las Administraciones Públicas, la ampliación de derechos que conllevan las reformas estatutarias, la obligación de realizar más políticas públicas dentro de un más completo Estado social, ello aboca a una mayor presencia de estas instituciones existentes en la práctica mayoría de nuestras comunidades autónomas. Y no solo se va a tratar ya, como inicialmente había sucedido, de supervisar en la defensa de los derechos de los ciudadanos a las administraciones públicas sino que también lo van a hacer cuando entidades privadas, a través de concesiones u otras vías, prestan servicios públicos a los ciudadanos.

La ola de ombudsmania que, a partir de su origen a comienzos del siglo XIX en Suecia, se había extendido a los países nórdicos (y luego en la década de los sesenta del siglo pasado se había introducido en Francia, Inglaterra, entre otros países, a España con la Constitución del 78, en la Unión Europea a lo largo de los noventa, a nivel autonómico en los ochenta y noventa, acompañados de muchos más defensores del ciudadano a nivel local e incluso en el nivel de instituciones privadas), ahora ve reforzado su papel de institución de defensa de los derechos de los ciudadanos (magistratura de persuasión, mediadora de conflictos que no se han jurisdiccionalizado) al incrementarse su campo de actuación en este momento de reformas estatutarias que contienen nuevas respuestas jurídicas a las transformaciones sociales efectuadas en las dos últimas décadas. En todo caso, parecen existir coincidencias comunes a todos estos diversos defensores del pueblo, a pesar de las tan variadas denominaciones que reciben, que se traducen en que son instituciones que tienen como función supervisar la actividad de las Administraciones públicas en defensa de los derechos de los ciudadanos y de la limitación del poder aplicando el principio de legalidad. En segundo lugar, que son órganos de extracción parlamentaria, normalmente por medio de la exigencia de mayorías cualificadas y con mandato temporal superior al de la legislatura que les elige y que actúan con autonomía e independencia

de los parlamentos respectivos, a pesar de tener ante ellos que rendir anualmente cuentas de la labor realizada. Y, en tercer lugar, que actúan normalmente mediante la presentación de quejas de los ciudadanos sin que ello sea óbice a que puedan intervenir a través de su propia iniciativa y, sea de una forma u otra, con eliminación de formalismos e intermediarios y tratando de que impere la prontitud en la resolución de los casos estudiados.

Al analizar ahora los Defensores del Pueblo, resaltamos que esta institución de la Comunidades Autónomas, además de su relación con la defensa de los derechos, está íntimamente conectada con la institución parlamentaria, representativa del pueblo de la comunidad autónoma, en tanto que, como órgano auxiliar de la misma, de ella depende en su elección, y a ella rinde cuentas en sus informes anuales e, incluso, de ella depende en algunos casos pues el Parlamento autonómico puede apreciar ciertas causas que conllevan el cese del Defensor autonómico como sucede en el supuesto de incumplimiento notorio de sus obligaciones.

2. Configuración previa de la institución en los primeros Estatutos de Autonomía y en su desarrollo legislativo posterior.

Abordamos en este apartado la situación de la institución del Defensor del Pueblo tanto en los Estatutos anteriores a la reforma recientemente producida como en los restantes que aún no han sido objeto de reforma. De igual modo estudiaremos los casos de las Comunidades Autónomas en las que recientemente se ha aprobado la regulación legislativa de la institución, posibilitada por las reformas estatutarias de los años noventa que permitían contar con esta institución a las Comunidades autónomas que no se habían dotado de ella en el momento inicial de su andadura. Veremos por tanto las características en unos casos previas a la reforma y, por otro lado, las situaciones aún vigentes en las restantes Comunidades autónomas.

Andalucía.

En el Estatuto de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 31 de diciembre), a pesar de la ausencia entre las instituciones de que podían dotarse tanto las comunidades autónomas que siguieron el procedimiento del artículo 151 CE como las del artículo 143 CE, se contiene una institución similar a la del Estado en el artículo 54 CE (las Sentencias del Tribunal Constitucional 35/1982, y 50/1999, habían avalado las posibilidades incluso de regular instituciones no contempladas en sus Estatutos a las Comunidades Autónomas a partir de su competencia exclusiva para la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno).

Su ubicación en el artículo 46 cierra el tratamiento estatutario del Capítulo dedicado al Consejo de Gobierno y se le denomina como Defensor del Pueblo y comisionado del Parlamento para defender los derechos y libertades del Título I de la CE supervisando la actividad de la Administración autonómica y dando cuenta al Parlamento y que una ley autonómica regularía esta institución.

Con independencia de algunas referencias puntuales en el Reglamento del Parlamento andaluz (artículos 173 y 175) y en la Ley electoral andaluza declarándole inelegible y su ausencia en la Ley de Gobierno y Administración autonómica, es en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, donde se haya su regulación (con las modificaciones introducidas con carácter leve en cuatro Leyes posteriores). En ella se refleja su modo de elección para un mandato de 5 años, guardando silencio respecto de su reelección, por mayoría de 3/5 de los parlamentarios (artículos 2.1 y 2.4) y añadiendo a las causas normales de cese la apreciación de negligencia notoria en el cumplimiento de sus funciones también por 3/5 de los parlamentarios. Estará auxiliado por cuatro Adjuntos. Supervisará la actividad de la administración autonómica (artículo 13) iniciando procedimientos de oficio o a petición de parte para esclarecer los actos de ésta y de sus agentes a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 CE. Concreta la tramitación de las quejas, la obligación de colaborar de los poderes públicos y organismos de la comunidad autónoma y la responsabilidad de autoridades y funcionarios. Sus resoluciones no anulan los actos y resoluciones de la administración autonómica. Podrá pedir al Defensor del Pueblo estatal que interponga el recurso de inconstitucionalidad frente a disposiciones normativas emanadas del Parlamento y Gobierno andaluces (artículo 26) sin llegar a mencionar expresamente, en el mismo sentido, pedirle la interposición del recurso de amparo. Está obligado a dar cuenta anualmente al Parlamento de la gestión realizada (artículos 31 y 32).

Aragón.

La institución del Justicia Mayor de Aragón desde la época medieval se ha considerado en alguna medida precedente de estas instituciones que venimos analizando. Tanto el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto), como la Ley de 27 de junio de 1985, la regulan. En el Estatuto está dentro de las instituciones aragonesas a continuación de la Administración de Justicia y, frente a las regulaciones más comunes, aparece con las funciones de proteger los derechos individuales y colectivos recogidos en el Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa de este Estatuto (artículos 33 y 34 EA) y para ello supervisará la actividad de la administración aragonesa.

Como especificidad de esta institución, (aparte de mantener las características usuales de las mismas, su elección por 5 años por mayoría de 3/5 etc.) debemos reseñar que pueden formularle quejas, aparte de personas físicas y jurídicas, los diputados de las Cortes aragonesas y los miembros de las Corporaciones locales y, sobre todo, instar al gobierno y al parlamento aragonés a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia, y en su caso al Defensor del Pueblo, (artículo 27) si estima que una ley o disposición con fuerza de ley contradicen el Estatuto de Autonomía o que una disposición, resolución o acto emanado de otra comunidad o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la constitución, el Estatuto o en una ley.

Castilla-La Mancha.

El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha no aparece en el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 9/1982. Sería la Ley 16/2001, de 10 de diciembre, la que lo estableciese

a partir de referencias estatutarias (artículos 4 y 31.1) de mandato a los poderes públicos de remover obstáculos y de la competencia exclusiva de regular sus instituciones de autogobierno. Por otro lado, la Exposición de Motivos de la propia Ley alude a la situación derivada del traspaso de competencias a la comunidad en educación y sanidad que dentro de un Estado social obliga a atender a personas en situación de desigualdad y especialmente a los más débiles, mujeres y menores. Como comisionado de las Cortes regionales para la defensa de los derechos del Título I de la CE y los objetivos de la comunidad (artículo 4 EA) supervisará la administración autonómica, el sector público y el sector privado cuando preste servicios públicos y a los entes locales en materias transferidas por la comunidad.

A destacar como especificidad que es elegido por mayoría parlamentaria de 3/5 para 5 años, cabe solo una reelección y en el caso de que tras tres votaciones no se alcanzase esa mayoría cualificada sería elegido con mayoría absoluta. En su estructura orgánica es auxiliado por dos Adjuntos, dedicándose el segundo a igualdad específicamente de géneros y en sus oficinas se contemplan las de derechos de la mujer, del menor, del inmigrante, del usuario del sistema de salud y del derecho a la educación.

Castilla y León.

No estando esta institución en el Estatuto de 1983, la Ley Orgánica 4/1999, posibilitó una nueva redacción que en el artículo 14 del Estatuto contempla el Procurador del Común como comisionado de las Cortes para la protección de los derechos fundamentales, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía. Pero ya antes de esta modificación estatutaria se había creado la institución por Ley regional de 9 de marzo 1994, procedente de una proposición adoptada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. Su elección por mayoría de 3/5 por 5 años y solo cabe una reelección (artículos 2 y 6 de la Ley). Se podrá dirigir a los órganos autonómicos ejecutivo y legislativo, y, en su caso, al Defensor del Pueblo para que interpongan el recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencia para defender el Estatuto de Autonomía y el ordenamiento jurídico de Castilla y León (artículos 24 y 25).

Cataluña.

El Estatuto catalán (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre), introducía el Sindic de Greuges (en el Título II dedicado a la organización institucional en el artículo 35 dentro del Capítulo dedicado al Parlament), como órgano auxiliar de control de la Generalitat y con coordinación con el Defensor del Pueblo para supervisar la administración autonómica en la defensa de los derechos y libertades fundamentales. Por Ley 14/1984, de 20 de marzo, se daba cumplimiento al mandato estatutario y se regulaba la institución, si bien encontramos en el Reglamento del Parlament la regulación de la sesión en la que se ve el Informe anual del Sindic y que, una vez efectuado, el Sindic se ausenta y debaten los grupos parlamentarios aunque finalmente sobre él no se presentan propuestas de resolución.

Su ámbito de actuación incluye la administración de la Generalitat, el servicio público de ella dependiente así como los entes locales en materias competencia de la Generalitat (artículo 1). Su elección parlamentaria por mayoría de 3/5 se complementa con la posibilidad de que baste con la mayoría absoluta transcurridos tres meses en caso de no alcanzarse la anterior mayoría (artículo 5). Finalmente se dedica especial atención en la defensa de los derechos de los niños pudiéndose nombrar por el Sindic un Adjunto para ellos (artículo 34).

Galicia.

En el Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), dentro del Título del Poder gallego y en el Capítulo dedicado al Parlamento se prevé una institución similar a la del artículo 54 de la CE y que la Ley 6/1984, de 5 de junio, va a denominar Valedor del Pueblo de Galicia, que ha sido objeto de leves modificaciones en 1994 y 2002. Al Valedor se le encomienda la defensa de los derechos fundamentales y de los derechos individuales y colectivos contenidos en el Título Preliminar del Estatuto gallego. Es elegido por mayoría de 3/5 del Parlamento por 5 años. Cesará en el cargo, aparte de las causas ordinarias, por incumplimiento notorio de sus obligaciones y condena firme por delito doloso. Estará auxiliado por tres Vicevaledores que le propone la Comisión de Peticiones del Parlamento (artículo 8).

De forma específica se menciona (artículo 13) la supervisión de la actividad de la administración incluyéndose a entes y empresas públicas y a personas físicas y jurídicas que por concesión administrativa realicen funciones de servicio público. Además de poder pedir al Defensor del Pueblo la interposición del recurso de inconstitucionalidad, es el primero que contiene poder solicitarle también la interposición del recurso de amparo (artículo 39.a).

Islas Baleares.

Tras la modificación por Ley Orgánica 3/1999, el Estatuto de Autonomía para las Illes Balears contempla la institución del Sindic de Greuges dentro de su organización institucional en el Capítulo dedicado al Parlamento. La Ley 1/1993, de 10 de marzo, regula esta institución aludiéndose a precedentes históricos como el Consell de Franquesa y las figuras de abogado y procurador de pobres de Mallorca. Se le define como alto Comisionado del Parlamento balear para la protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos y el control ordinario de la administración de la Comunidad Autónoma (artículo 1). Es elegido por mayoría de 3/5 por cinco años y tendrá tratamiento de Honorable Señor (artículos 3 y 7). Tendrá un Adjunto (artículo 29 de la Ley autonómica).

En la regulación de la presentación de las quejas, la Ley pormenoriza que, aparte de poder presentarlas también los diputados autonómicos más los nacionales y los senadores y los miembros de las corporaciones locales, que las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo no se verán impedidas de hacerlo por nacionalidad, residencia, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto, internamiento en centro penitenciario o de reclusión ni por cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una administración o de un poder

público (artículo 11.a). Por último destacaré que en el artículo 25 se recoge que si el Sindic considera que una resolución de los tribunales infringe el Estatuto de Autonomía por desconocimiento de un derecho fundamental podrá pedir al Defensor del Pueblo la interposición del recurso de amparo.

Canarias.

El Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y con su modificación por Ley Orgánica 4/1996), contempla la institución del Diputado del Común como alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas supervisando la actuación de las administraciones públicas canarias en su artículo 14. Se incardina en las instituciones de la Comunidad Autónoma dentro de la Sección dedicada al Parlamento. El Reglamento parlamentario de 22 de julio de 1999, dedica su Título XVII a las relaciones del Parlamento con el Diputado del Común. Dando cumplimiento al mandato estatutario se redactaría una Ley en 1985, que ha venido a ser sustituida por la Ley 2/2001, del Diputado del Común que derogaba la anterior Ley. En ella además de repetir el entronque histórico con figuras de personeros y diputados del común, se amplían notablemente las funciones del mismo incluyendo la supervisión de la actividad de cuantos organismos de derecho público y privado dependan de las administraciones públicas canarias y el desempeño por particulares por concesión u otro título la gestión de servicios públicos.

Se fija su sede en la ciudad de Santa Cruz de la Palma. Su elección será por mayoría de 3/5 del Parlamento y mandato de 5 años. Estará auxiliado por 2 Adjuntos, uno especialmente encargado de velar por los derechos de los mayores (artículo 11.4) y tendrá una Junta Asesora. Dentro de sus funciones estarán la supervisión de la administración autonómica, Cabildos, Ayuntamientos (artículo 17). Para interponer recursos de inconstitucionalidad o de amparo se dirigirá motivadamente al Defensor del Pueblo (artículo 21).

Madrid.

Supone un caso particular pues el Estatuto de Autonomía no regula en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, tal institución, si bien contiene entre sus competencias exclusivas la protección y tutela de menores, de la juventud, de la tercera edad, emigrantes, minusválidos, grupos sociales necesitados de especial atención (artículos 26.1, 23, 24 y 25). No obstante ello, (siguiendo el precedente del Adjunto catalán del Sindic para la defensa de los derechos de los menores, recomendaciones del Consejo de Europa y resoluciones del Parlamento europeo así como otras experiencias en diferentes países) por Ley 5/1996, de 8 de julio, se regula el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, partiendo del modelo esencial en nuestro contexto político y jurídico del Defensor del Pueblo.

Se le define como alto comisionado de la Asamblea de Madrid que entre otras competencias supervisará la acción de las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y de cuantas entidades privadas presten servicios a la infancia y a la adolescencia en la Comunidad para veri-

ficar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea (artículo 3). Su elección por la Asamblea de Madrid por un periodo de 5 años se hará por mayoría absoluta (artículo 4) pudiéndose elegir a persona de nacionalidad española mayor de edad (artículo 5). Por otro lado, el Reglamento de la Asamblea de Madrid dedica en el Título XX varios preceptos para regular las relaciones con el Defensor del Menor entre las que descuellan que será la Mesa a propuesta del Defensor la que regulará el Reglamento de esta institución y en su informe anual sigue el modelo de comparecencia ya establecido para el Sindic en el Parlamento catalán (artículos 235 a 238 inclusive).

Navarra.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no contiene mención directa a esta institución si bien al amparo de su artículo 49.1 que le concede competencia exclusiva para regular sus propias instituciones forales, se aprobaba la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, como institución directamente relacionada con el Parlamento de Navarra, como alto comisionado del mismo para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración. Será elegido para un periodo de 6 años por mayoría de 3/5 de los parlamentarios (artículo 2). Estará auxiliado por un Adjunto que requiere conformidad de 3/5 de los miembros de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento. En sus relaciones con el Defensor del Pueblo de autonomía y colaboración le podrá solicitar la interposición de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo (artículo 39).

País Vasco.

Dentro del Título que contiene las competencias el artículo 15 establece para la comunidad autónoma una institución similar a la contenida en el artículo 54 CE, que se desarrollaría por la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko. Se le define en el artículo 1 como alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y velando porque se cumplan los principios generales del orden democrático contenidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía. Se elige por el Parlamento por mayoría de 3/5 por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegido una sola vez (artículos 2 y 5). Estará auxiliado por un Adjunto (artículo 8). Entre las causas por las que finalizará sus funciones se incluye (artículo 7.1.g) la pérdida de la condición política de vasco o del pleno disfrute de los derechos civiles y políticos. Su ámbito de actuación incluye la administración común y periférica de la comunidad autónoma, las administraciones de los Territorios Históricos, la administración local y los servicios públicos (artículo 9). También podrá dentro de su autonomía e independencia coordinarse con el Defensor del Pueblo y pedirle la interposición del recurso de inconstitucionalidad y de amparo (artículos 36 y 37).

Valencia.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), contemplaba en su artículo 24 una institución con la denominación histórica arraigada de Síndico de Agravios dentro de las instituciones de la Generalitat de acuerdo con el artículo 54 CE. La Ley 11/1988, de 26 de diciembre, procede a su regulación como alto comisionado de las Cortes valencianas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE y en el Estatuto de Autonomía supervisando la actuación de la Administración pública de la comunidad valenciana. Es elegido para un periodo de cinco años, con posibilidad de reelección, por mayoría de 3/5 de las Cortes valencianas (artículo 2). Estará auxiliado por dos Adjuntos (artículo 8).

Después de las reformas estatutarias de los años 1998 y 1999, en Extremadura, Cantabria y La Rioja sus Estatutos contienen la posibilidad de dotarse dentro de sus instituciones de una similar a la estatal regulada en el artículo 54 de la Constitución española, remitiendo a una ley autonómica posterior la regulación de su régimen jurídico y funcionamiento. Leyes aún no elaboradas en las dos primeras mencionadas comunidades autónomas.

La Rioja

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma riojana, la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano le asigna, además de la protección y defensa de los derechos de los riojanos, la tutela del ordenamiento jurídico y la defensa del Estatuto de Autonomía de la Comunidad y su función primordial es la de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la administración pública riojana (artículos 1.1 y 2). Respecto de su elección (artículo 8.4) se requiere que sea por 3/5 de los parlamentarios pero, transcurridas tres votaciones y no se llegare a alcanzar tal mayoría establecida, bastará con la mayoría absoluta. Tendrá un mandato de cinco años con la posibilidad de un segundo mandato (artículo 10). Se establece un régimen de incompatibilidades (artículo 11) y, siguiendo las últimas tendencias de estas instituciones, se contemplan causas de cese, y entre ellas, la destitución por el Parlamento por actuar con negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo (artículo 12.1.f). Novedad constituye asimismo, la facultad de proponer formas de conciliación a organismos y autoridades para facilitar la resolución positiva y rápida de las quejas (artículo 25.1) y, de similar manera a otros ordenamientos jurídicos autonómicos, contempla la defensa del Estatuto de Autonomía si considera que una ley o disposición con fuerza de ley lo contradice y, para ello, se dirigirá al Gobierno o Parlamento riojano y, en caso de no ser atendido por éstos, al Defensor del Pueblo estatal para que interpongan el recurso de inconstitucionalidad (artículos 29.2 y 4).

Murcia.

Los Estatutos del Principado de Asturias y de la Región de Murcia no contemplan una institución específica de defensa de los derechos y libertades como las que venimos analizando. Incluso en Murcia las disposiciones contenidas en el Reglamento parlamentario previendo procedimientos

en materia de peticiones y defensa de los ciudadanos (y residenciando en una comisión parlamentaria denominada de Peticiones y Defensa del Ciudadano, artículos 205 y 206, en relación con las competencias de la administración autonómica) parece estar queriendo suplantar la introducción de una institución específica. En la Comunidad murciana, finalmente se procedía a regular por la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, al Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, en cuyo Preámbulo, reconociendo que no hay apoyatura estatutaria para su instauración, debe de acudir a la Constitución, a la Ley Orgánica del Defensor estatal y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para sostener que tiene la capacidad de crear instituciones de autogobierno y su regulación, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria. En la Exposición de motivos de tal Ley se le considera como un colaborador crítico de la Administración que debe velar por el funcionamiento transparente y eficaz de la Administración Pública. No encontramos novedades respecto de su elección por mayoría de 3/5, por un mandato de 5 años con posibilidad de reelección (artículos 3 y 5), si bien en las causas de cese sí es novedoso añadir que por la misma mayoría parlamentaria de 3/5 se apreciarán las causas de cese derivadas del incumplimiento de los deberes del cargo y de la incompatibilidad sobrevenida (artículo 7.2 de la Ley). Desempeñará sus funciones en régimen de dedicación absoluta (artículo 11) y tiene encomendadas (además de la administración autonómica, sector público autonómico, entidades locales, y servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas) la supervisión de cualquier otra Administración con sede y competencias en el ámbito territorial de Murcia, de las Universidades públicas y los Colegios Profesionales (artículo 13.d.e.f). Por último, se prevé que en el ejercicio de su actividad puede proceder a la exigencia de responsabilidad a cualquier autoridad, que intervenga en el planteamiento de recursos de amparo y los pertinentes recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia dirigiéndose a los órganos colegiados legislativo y ejecutivo de la Comunidad autónoma o al Defensor estatal, si bien todo ello con una inapropiada terminología jurídica y concreción adecuada de tales cuestiones en el artículo 33 de la Ley del Defensor de la Región de Murcia.

Asturias.

Como indicábamos en líneas anteriores, el Principado de Asturias no contempla esta institución todavía en su Estatuto de Autonomía. No obstante ello, se aprobaba la Ley 5/2005, de 16 de diciembre, del Procurador General. La denominación de la institución recupera el nombre histórico que desde el siglo XVI había tenido como persona considerada de primer aprecio y confianza pública tendiendo al interés público y al bien común. Y se justifica para completar y perfeccionar los instrumentos de autogobierno del Principado de Asturias y se caracteriza como órgano auxiliar del Parlamento y alto comisionado del mismo en la defensa de los derechos y libertades. Su elección por el Parlamento requiere la mayoría de 3/5 (artículo 3.4) y por un mandato de cinco años con la posibilidad de reelección por una sola vez (artículo 4). Entre las causas de cese se mencionan la incompatibilidad sobrevenida y el incumplimiento de los deberes del cargo que serán apreciadas por votación también de 3/5 del Parlamento (artículo 6). Ejercerá sus funciones en régimen de dedicación absoluta (artículo 8). Estará auxiliado por un Adjunto nombrado y separado libremente por él (artículos 9 y siguientes). Dentro de las competencias de supervisión del Procurador General, junto a la Administración autonómica y organismos de ella dependientes, también se extienden a las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma, a

los Colegios profesionales y a los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas (artículo 13). Por último, mencionemos que, al entrar en vigor esta institución, se readapta, por medio de la disposición final primera de la Ley que comentamos, la legislación específica asturiana que regulaba instituciones autonómicas específicas, parcialmente similares y/o afines en la defensa de los ciudadanos y administrados, como eran el Letrado Defensor del Anciano y el Letrado Defensor del Menor que pierden en su denominación la característica de Defensor.

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con sus respectivos Estatutos aprobados por sendas Leyes Orgánicas, de 13 de marzo de 1995, tampoco contemplan esta institución.

3. Desarrollo del Defensor autonómico en los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León y, en su proceso de reforma, de los Estatutos de Castilla-La Mancha y Extremadura.

Aprobadas las reformas estatutarias de Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, y Castilla y León y ante la previsible aprobación de la reforma en Castilla-La Mancha y Extremadura, la incluimos en este apartado junto a los demás que ya vieron culminada su reforma, no obstante pender sobre algunos de los primeros Estatutos reformados algunas cuestiones importantes que se dilucidarán dentro del ámbito de la justicia constitucional.

Destaca sobremanera en las nuevas reformas estatutarias la regulación similar en los Estatutos de Valencia e Illes Balears de la ampliación de los derechos sociales (artículo 13 EV aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y artículo 16 Estatuto balear aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), y el mandato de que se regule por Ley la Carta de Derechos sociales de la Comunidad en la que se contemplarán los derechos a la defensa integral de la familia; la protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y de sus familias; el derecho a la participación de la juventud; la participación y la protección de las personas mayores y de los dependientes; la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas; los derechos y atención social de inmigrantes.

Por lo que respecta a sus instituciones del Sindic de Greuges, en el nuevo Estatuto valenciano se regula en el artículo 43 dentro de las Instituciones comisionadas de las Cortes valencianas y frente a la redacción anterior se le han añadido que defenderá, no sólo los derechos sino también las libertades del Título I de la CE y del Título II del presente Estatuto; así mismo al remitirse a la Ley Autonómica que lo regulará, se añaden su nombramiento y funciones a la regulación ya existente. Por otro lado, el Sindic balear se regula dentro de las instituciones de la comunidad autónoma en el Capítulo dedicado al Parlamento como sindicatura de Greuges. No ha obtenido apenas modificación frente a la anterior regulación estatutaria con las dos salvedades siguientes: una, que se especifica que la supervisión e investigación de las actividades será de la Administración de la comunidad autónoma y dos, el inciso final de que el Síndico coordinará su

actuación con el Defensor del Pueblo. Finalmente hemos de mencionar que en Valencia, la muy reciente Ley 4/2009, de 5 de mayo, procedió a dar una nueva redacción del artículo 5.4 de la Ley del Sindic de 1988, para regular la alternancia de forma rotativa de los Adjuntos del Sindic de Greuges por periodos máximos de un año en el supuesto de que sustituyan al Sindic una vez que éste agotó su mandato y todavía no ha tomado posesión el nuevo Sindic.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, es mucho más parco en la introducción de derechos sociales en relación a los anteriores Estatutos que hemos reseñado, no obstante recoge menciones al derecho a la salud, derecho de participación, derechos en relación con los servicios públicos, derechos de consumidores y usuarios, derechos en relación con el medio ambiente y derechos en relación con el agua (artículos 14 a 19).

El Justicia de Aragón sigue teniendo un tratamiento diferenciado dentro de las instituciones de la Comunidad y queda regulado en capítulo propio detrás de la regulación dedicada al gobierno de Aragón. El artículo 59 sigue con su redacción antigua otorgando al Justicia las mismas funciones de proteger los derechos individuales y colectivos contenidos en el Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto. Pero se le ha añadido un párrafo segundo que concreta ahora que el Justicia de Aragón podrá supervisar: a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma; b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependen; c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la comunidad autónoma de Aragón.

Por muy distintas razones y repercusiones y no sólo de tipo jurídico es oportuno considerar el nuevo Estatuto catalán aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. En su Título I ha ampliado los derechos de las familias, menores, mayores, mujeres, derechos en el ámbito de los servicios sociales, derechos de consumidores y usuarios (artículos 16 y ss.) y ha regulado el derecho a una buena administración y derecho de acceso a los servicios públicos (artículo 30).

De gran novedad podemos calificar dentro de este Título I al Capítulo IV dedicado a las garantías de los derechos estatutarios contenidos en los capítulos anteriores ya que (artículo 37) se establece que vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y de acuerdo con la naturaleza de cada derecho a los particulares. También los derechos de tipo lingüístico vinculan a la Administración General del Estado en Cataluña. En su segundo y tercer párrafo el mismo artículo manda que el Parlamento apruebe por Ley la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y que la regulación esencial y el desarrollo directo de estos derechos se realiza sólo por Ley del Parlamento. Finaliza este tratamiento de los derechos encargando de la tutela de los mismos al Consejo de Garantías Estatutarias (artículo 38).

Vemos pues cómo en la reforma estatutaria se ha dado gran importancia al tratamiento de los derechos regulándolos con gran extensión, sistematizándolos a través de una Carta de los derechos y deberes y, sobre todo, se insiste en su eficacia tanto vertical hacia los poderes públicos como horizontal respecto de los particulares; se limita la intervención de otros poderes en esta

materia al atribuirse sólo al legislativo y respetando su regulación esencial y se realiza el papel en este ámbito del Consejo de Garantías Estatutarias.

Esta nueva institución de la Generalitat (que tiene entre sus funciones emitir dictámenes sobre la reforma del Estatuto, proyectos y proposiciones de ley y otras normas a nivel de ley como Decretos-Leyes y Decretos Legislativos y en la interposición ante el Tribunal Constitucional de los recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y recurso en defensa de la autonomía local), según el artículo 76.4 del nuevo Estatuto en relación a los Proyectos de Ley y las Proposiciones de Ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto sus dictámenes tienen carácter vinculante.

Obviamente no se trata pues de un órgano sólo consultivo o asesor (por otro lado, el artículo 72 del Estatuto recoge la Comisión Jurídica Asesora como alto órgano consultivo del Gobierno) y ello también se deduce de la composición y funcionamiento que regula el artículo posterior, 77, al indicar que estará formado por juristas de reconocida competencia, en sus dos terceras partes elegidos por mayoría de 3/5 del Parlamento y la restante parte a propuesta del Gobierno. Todo ello, pues, le acerca más a un órgano parecido a los de justicia constitucional o, en este caso, de justicia estatutaria, como remedo preventivo.

Bastante novedosa, y trascendente también desde el plano no sólo jurídico, es la nueva regulación del Sindic de Greuges en los artículos 78 y 79, a pesar de establecerse que colaborará con el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones en la defensa de los derechos y libertades contenidos en la Constitución y en el Estatuto, remarca que supervisará con carácter exclusivo la actividad de la administración de la Generalitat, de los organismos públicos y privados dependientes de ella y las empresas privadas que gestionen servicios públicos. Tal carácter de exclusividad no parece seguir muy al pie de la letra la STC 1571/1988, de 15 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 36/1985, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades autónomas (precisamente en recurso promovido por el Parlamento catalán).

El Sindic de Greuges puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre proyectos, proposiciones de ley y decretos-leyes sometidos a convalidación si regulan derechos reconocidos en el presente Estatuto.

Finalmente (artículo 78.4) podrá establecer relaciones de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía y otras figuras análogas creadas en el ámbito público y el privado, y se mantiene en su Estatuto personal a regular por Ley la elección parlamentaria por mayoría de 3/5.

En el momento de redactar estas reflexiones respecto de Cataluña hemos de traer a colación que se halla en trámite parlamentario el Proyecto de Ley del Sindic de Greuges del cual disponemos del Informe de la Ponencia de fecha 21 de septiembre de 2009. Dado el tenor del proyecto, la existencia de enmiendas o no y la aceptación de parte de ellas por la Ponencia, podemos comentar algunas novedades como la ampliación de su mandato a 6 años (artículo 12) y con una enmienda del Grupo Parlamentario Popular catalán, aceptada por la Ponencia, que posibilita un mandato por 9 años. Se contempla también la posibilidad de que el Sindic solicite dictamen

al Consejo de Garantías Estatutarias (artículo 58 tal como se establece en el reformado Estatuto catalán en su artículo 78.3) cuando los proyectos o proposiciones de ley y los decretos-leyes regulen derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía. De igual modo se contempla (en el artículo 72 del Proyecto de Ley dentro de las funciones del Sindic), a esta institución como mecanismo nacional de prevención de la tortura y de tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes y además crear un equipo de trabajo del Sindic de Greuges para ello (artículo 76).

Todo ello finalmente se contiene en la Ley 24/2009 de 23 de diciembre del Sindic de Greuges (BOE 18-1-2010).

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía refuerza y amplía, en la misma línea que el Estatuto catalán, los derechos sociales. Sin ánimo de exhaustividad mencionaremos la promoción de las minorías y en especial de la comunidad gitana (artículo 10), la más amplia regulación de la prohibición de discriminación (artículo 14) que incluye orígenes étnicos, características genéticas, patrimonio, discapacidad y orientación sexual; el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales y a una renta básica (artículo 23) y el derecho a una buena administración (artículo 31) que comprende el derecho de todos ante las Administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar en las decisiones que les afecten, obteniendo una información veraz y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un tiempo razonable, así como a acceder a archivos y registros públicos.

El Título I del nuevo Estatuto que se ha dedicado a los derechos sociales, deberes y políticas públicas se cierra con un capítulo dedicado a las Garantías (artículos 38 a 41). Entre ellas se recogen la vinculación de los poderes públicos y, en su caso, a los particulares; la protección jurisdiccional, la efectividad de los principios rectores y finalmente que corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo andaluz velar por la defensa de los derechos enunciados en este Título en los términos del artículo 128.

Tal regulación queda contenida entre otras instituciones de autogobierno y, respecto de su anterior regulación se amplía la defensa de derechos y libertades no sólo a los establecidos en la Constitución sino también los del Título I de este Estatuto.

Frente al silencio en el artículo 46 del anterior Estatuto de 1981, de su forma de elección, se ha establecido (artículo 128.2) que será elegido por el Parlamento por mayoría cualificada. Ello deja abiertas distintas posibilidades frente a la actual regulación establecida por Ley Autonómica por mayoría de 3/5 ya que, una vez desechada la mayoría simple, el legislador autonómico podrá establecer que sea elegido por el Parlamento por mayoría absoluta incluso, como ya sucede en alguna institución similar de Comunidades Autónomas.

Finalmente, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007, no aparecen modificaciones respecto al Procurador del Común que sigue dentro de las instituciones propias de autogobierno (junto al Consejo Económico y Social, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas y no llegando a la condición de institución básica que se ha reservado sólo para las Cortes, el Presidente y a la Junta de Castilla León) como alto comisionado de las Cortes autonómicas y se difiere a una ley au-

tonómica la regulación de las competencias, organización y funcionamiento de esta institución (artículos 18 y 19 del nuevo Estatuto aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

Por otro lado, es digno de ser resaltado cómo el artículo 13 del proyecto amplía los derechos sociales entre los que incluye la educación, la salud, el derecho a los servicios sociales, derechos laborales, derechos de personas mayores y menores de edad, dependientes, discapacitados, derecho a una renta garantizada de ciudadanía y derecho a la no discriminación por razón de género garantizando los poderes públicos autonómicos la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas.

Castilla-La Mancha.

De acuerdo con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha y aceptada a trámite por la Mesa de la Cámara del Congreso de los Diputados (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes el 11 de abril de 2008), se concretan los derechos, deberes y libertades de los castellano-manchegos y, junto a los derechos de ciudadanía y de la persona, se incluyen derechos de las personas mayores, de los menores, de los jóvenes, de las mujeres, de las personas con discapacidad, de las personas desfavorecidas y derechos de las minorías, y se detallan los derechos económicos y sociales. Respecto de todos ellos y, entre los medios de garantía (aparte de que deban consignarse partidas presupuestarias para garantizarlos) el artículo 22.3 establece que los castellano-manchegos podrán dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma en relación a todos estos derechos.

La institución del Defensor del Pueblo autonómica queda regulada en el artículo 51 de la propuesta de reforma estatutaria junto al Consejo Consultivo, Sindicatura de Cuentas, Consejo Económico y Social y al Consejo del Agua de Castilla-La Mancha. Se le define como alto comisionado de las Cortes y se difiere a una ley la regulación de sus funciones, composición y funcionamiento.

Extremadura.

En el actual proceso de reforma de su Estatuto de Autonomía, (y teniendo como documento base para estos comentarios la Propuesta de Reforma aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura en su sesión de 10 de septiembre de 2009, que se remite para su ulterior tramitación al Congreso de los Diputados) frente a la situación anterior pasa a formar parte de las instituciones de Extremadura en los términos del artículo 15.2 como institución estatutaria dotada de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria el Personero del Común. Recibe este tratamiento en las mismas condiciones que el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas y el Consejo Económico y Social.

En la propuesta de reforma estatutaria extremeña completa la regulación de esta institución el artículo 48 que remite a una Ley de la Asamblea el desarrollo de su régimen jurídico. Se le considera al Personero del Común como comisionado de la Asamblea y con funciones similares

a las del Defensor del Pueblo en la Constitución, en relación con las instituciones autonómicas y locales.

Además de fijar su elección por mayoría de tres quintas partes de los miembros de la Asamblea, constituye en (relación a las similares instituciones de otras Comunidades Autónomas) bastante novedad que se establezca la sede de la institución en el texto estatutario cuando se indica que la sede del Personero del Común será la ciudad de Plasencia (recordemos que en el caso del Defensor Autonómico canario se establece la sede de la institución en Santa Cruz de La Palma pero sólo a través de su regulación legal).

4. Las relaciones de los Defensores Autonómicos con el Defensor del Pueblo y breve mención del Defensor del Pueblo Europeo.

El modelo del Defensor del Pueblo contenido en el artículo 54 de la Constitución española y su desarrollo por la Ley Orgánica de 1981, se ha seguido por los defensores autonómicos tanto en su regulación como en su dinámica de actuación posterior. A ello ha contribuido también la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas.

Esta Ley (producto de una iniciativa de las Asambleas legislativas de las comunidades andaluza, catalana y aragonesa de acuerdo con el artículo 87.2 CE) además de ampliar a las figuras autonómicas las garantías de inviolabilidad e inmunidad, aforamiento especial ante los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia, había introducido la posibilidad de concertar acuerdos de colaboración entre la institución estatal y las autonómicas tratando de evitar solapamientos en sus actuaciones, al mismo tiempo que, desde una perspectiva restrictiva, establecía en su artículo 2 que la supervisión de la actividad de la administración pública propia de cada Comunidad Autónoma así como la de las administraciones de los entes locales cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla se podrán realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación.

Tal como resolvería la STC 157/1988, de 15 de septiembre, en su fundamento jurídico 6º, ante la impugnación del Parlamento catalán, no solamente no hay restricción con las competencias estatutarias si no que en realidad contempla una actuación de los comisionados parlamentarios autonómicos más amplia de lo que podría entenderse de una lectura inicial del Estatuto catalán. En el mismo sentido iba la interpretación del Tribunal Constitucional en la STC 142/1988, de 12 de julio, en la que se declaraba que no era contrario al Estatuto de Autonomía de Aragón el artículo de la Ley reguladora del Justicia de Aragón que extendía la supervisión de los entes locales, en tanto se entendiera restringido al ejercicio por parte de éstos de competencias delegadas o transferidas por la Comunidad autónoma (Fundamento Jurídico 5º).

La práctica, no obstante, ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo no se haya inmiscuido y ha permitido la intervención de los defensores autonómicos en estos ámbitos de la administración local.

Las formas de actuación así como las estructuras organizativas de que se han dotado los defensores autonómicos se han inspirado en el modelo estatal, como, a su vez, éste se había inspirado en el modelo nórdico y más específicamente en el modelo danés.

En suma, los defensores autonómicos han constituido instituciones de relevancia estatutaria, aunque legislación autonómica posterior las hayan concretado y sus reglamentos internos se hayan aprobado por la Mesa o Comisión parlamentaria con la que se relacionan. Elegidos por los parlamentos autonómicos con mayorías cualificadas que van desde la mayoría absoluta a mayoría de 2/3, pasando por las más habituales de 3/5. Una vez elegidos han actuado con independencia respecto del Parlamento por lo que es muy discutible entenderlos como mandatarios de los parlamentos respectivos a pesar de su muy habitual definición como altos comisionados del Parlamento. En su actuación ha destacado no sólo la supervisión de la actividad de la administración sino la cada vez más amplia defensa de los derechos del Título I de la Constitución a la que se han ido añadiendo los derechos contenidos en los respectivos Estatutos de Autonomía. Por último, descuellan aspectos que no son sólo jurídicos (influencia, respeto, persuasión, mediación, información, supervisión) dependiendo de quienes han desempeñado estas instituciones dentro de lo que es la “auctoritas”, al ponerse por encima de todo la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Instaurada por el Tratado de Maastricht de 1992, la institución del Defensor del Pueblo Europeo se materializó con la Decisión del Parlamento europeo de 9 de marzo de 1994, que aprobó el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. Con la Carta de Derechos Fundamentales de Niza 2000, se ampliaban los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

El modelo nórdico, específicamente danés, de esta institución, ha influenciado al Defensor europeo como una institución no judicial, independiente de otras instituciones (si bien elegida por el Parlamento europeo después de cada renovación del mismo, por un periodo coincidente con el mandato de la legislatura y con posibilidad de ser renovado) y sólo dependiente del derecho, llevando sus investigaciones de oficio o a partir de las reclamaciones efectuadas y con un activismo menos formal en relación a lo que sucede en las instancias jurisdiccionales. Como titulares de la reclamación aparecen tanto los ciudadanos de la Unión como personas físicas o jurídicas que tengan su sede social en alguno de los Estados miembros, que lo podrán hacer directamente o por medio de un miembro del Parlamento europeo con un límite de dos años desde que se conocieron los hechos que motivaron la reclamación.

El objetivo del Defensor es el de contribuir a descubrir los casos de mala administración en la acción de los organismos e instituciones comunitarias (con exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales) y a formular recomendaciones para remediarlos.

Precisamente el primer Defensor del Pueblo Europeo, el danés Jacob Söderman, (teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los principios del Derecho Administrativo Europeo, y el artículo 21 de la Carta de Niza que establece el derecho de los ciudadanos a una buena administración y el derecho a reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo en casos

de mala administración) propondría y aprobaba el Parlamento Europeo por Resolución de 6 de septiembre de 2001, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe atenerse (partiendo de la definición ya contenida en el Informe Anual de 1997, de J. Söderman). Este ya se había estado preocupando por la transparencia (que incluye procesos comprensibles y abiertos a través de los cuales las autoridades toman decisiones, que deben ser razonadas y que la información base de las mismas sean accesibles al público) y que el Código incluiría razonar las decisiones, eliminar las discriminaciones, tomar en cuenta las consideraciones relevantes, mantener registros adecuados, eliminar el retraso innecesario, facilitar información de forma clara y comprensible, aplicar los procedimientos y normas establecidos, si la decisión no es favorable facilitar información sobre las posibilidades de su revisión, actuar coherentemente, acusar recibo y contestar las comunicaciones, derivar las comunicaciones al servicio competente, excusarse por los errores y tener un sistema propio para abordar las reclamaciones.

Todas estas consideraciones se encuentran en el articulado del Código de Buena Conducta Administrativa que concluye en su artículo 26 estableciendo que cualquier incumplimiento por parte de una institución o un funcionario de los principios establecidos en él, podrá ser objeto de una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con las normativas comunitarias y el propio Estatuto del Defensor.

Después de más de una década de funcionamiento, y a pesar de su no muy excesiva utilización por los ciudadanos (ya que según los Informes Anuales apenas se formulan unas miles de reclamaciones anuales) la institución goza de gran prestigio no sólo por sus propuestas amistosas de solución (con ser ello importante) sino por su continuada labor de llamar la atención a las distintas instancias administrativas de la Unión Europea, desde la perspectiva de una magistratura de persuasión contribuyendo a que se respeten los derechos de los ciudadanos y contribuyendo además a la aparición de una magnífica norma cual es el Código de Buena Conducta Administrativa que se ha trasladado posteriormente a ordenamientos nacionales de Estados miembros e, incluso, en nuestro país a normas en los nuevos Estatutos tras las reformas recientemente acaecidas.

5. Conclusiones.

Como nos proponíamos al inicio de estas líneas, hemos tratado de acercarnos a una institución de defensa de los derechos y libertades como el Defensor del Pueblo que está en estrecha relación con la institución representativa y titular de la potestad legislativa autonómica como es el Parlamento y que, junto a otras que se han abordado en esta obra colectiva, convergen en el objetivo de alcanzar una mayor eficacia y garantía de los derechos para hacerlos más reales y efectivos.

Tras analizar tanto los Estatutos de Autonomía iniciales como las reformas efectuadas a lo largo de los años noventa y las reformas de los últimos años, comprobamos la práctica generalización

de la institución del Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas, efectuada bien en el propio Estatuto bien en legislación autonómica, debiendo añadirse la peculiaridad de la Comunidad Autónoma de Madrid con el Defensor del Menor junto a Extremadura y Cantabria que cuentan con previsión en el Estatuto de esta institución pero sin desarrollo legislativo posterior.

En todos los casos en que la institución autonómica viene funcionando se detecta una gran similitud con el Defensor del Pueblo estatal: su definición como comisionado parlamentario, su elección por mayoría cualificada, mandato superior a la legislatura que le elige, independencia respecto del Parlamento a pesar de enviar un Informe anual, actuación bien de oficio o a instancia de parte, tramitación de las quejas y reclamaciones, etc.

Desde su inicial cometido de supervisar la actividad de la Administración autonómica, ha ido ampliando su ámbito de actuación a los entes locales y, en general, a las entidades ya públicas o privadas cuando prestan servicios públicos. Y desde aquella configuración inicial también han pasado a ser defensores de los derechos y libertades de los ciudadanos contenidos no sólo en el Título I de la CE sino también de los derechos, y especialmente, de los de contenidos económico y social reflejados en los respectivos Estatutos.

Las reformas estatutarias de 2006 y 2007 (y las que, estando en proceso de reforma, también hemos analizado) han producido una eclosión de nuevos derechos, sobre todo de contenido social. Además de su muy minuciosa regulación estatutaria, se mandata a los Parlamentos autonómicos respectivos a que elaboren, desde una perspectiva sistemática, Cartas de derechos sociales y deberes para el ámbito autonómico. Tales nuevos derechos, obviamente, implican nuevas y mayores políticas públicas para hacerlos realidad y con ellas aparecerá una mayor concreción del Estado Social, y una mayor presencia de las Administraciones Públicas correspondientes. Y, por ende, se acaban ampliando las funciones de los Defensores del Pueblo Autonómicos, tanto en su labor de supervisar la actividad de las mismas como en su función de defender los derechos y libertades contenidos tanto en la Constitución española como en el Estatuto de Autonomía.

Puntualmente aparecen en algunas reformas estatutarias (como la catalana y la andaluza) temas novedosos como la eficacia horizontal de los derechos frente a los particulares; el principio de Estatutoriedad vinculando al legislador autonómico, cuando desarrolle tales derechos, con el contenido esencial del derecho contenido en el texto estatutario e, incluso, la aparición de un órgano nuevo como el catalán Consejo de Garantías Estatutarias para defender, entre otros temas, los derechos contenidos en el Estatuto de Autonomía.

A la hora de realizar estas conclusiones, debemos reflejar que se viene produciendo una tendencia y gradual evolución, a pesar de que el mandato de los defensores autonómicos era superior al de la legislatura que les elige, a posibilitar nuevos mandatos por reelección e, incluso (como en la proyectada reforma catalana reciente) a que su mandato sea por 9 años.

Dentro de esta gradual evolución se ha ido introduciendo (por el riesgo de bloqueo en el Parlamento autonómico y no alcanzarse la mayoría cualificada requerida) la posibilidad de su elección sólo con mayoría absoluta tras varias elecciones en las que no se alcanzó aquélla.

De igual manera, en las recientes regulaciones autonómicas de la institución del defensor autonómico han ido apareciendo, entre las causas de cese, que el Parlamento autonómico pueda apreciar la negligencia notoria del Defensor en el cumplimiento de sus obligaciones. Y, de igual modo, las últimas normativas reguladoras de esta institución han ido añadiendo dentro de su actividad supervisora a los Colegios Profesionales y a las Universidades públicas, que continúan la ampliación inicial que habían supuesto, respecto de las instituciones administrativas autonómica y local, las personas físicas y jurídicas privadas cuando sean concesionarias de servicios públicos.

Por último, después de una somera reseña de la institución a nivel estatal, hemos traído a colación la institución del Defensor del Pueblo Europeo ya que, siguiendo el modelo nórdico y específicamente danés, abrió una línea de vanguardia a través de la definición de los casos de mala administración (lejana por tanto del derecho al buen gobierno que se llega a materializar en alguna reciente reforma estatutaria) y en la posible erradicación de la misma a través de la aprobación del Código de Buena Conducta Administrativa en el ámbito de las instituciones europeas.

6. Bibliografía.

ASTARLOA VILLENA, F.: “El Defensor del Pueblo de España”, Universidad Islas Baleares, Palma de Mallorca, 1994.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.); MEDINA REY, L. F. y SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: “Estatutos de Autonomía y Normas complementarias, comentadas y anotadas”, vol. II, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

DÍEZ BUESO, L.: “Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas”, Colección Temas del Senado, Madrid, 1999.

RUIZ RICO, L. J.: “El Defensor del Pueblo Andaluz”, en VVAA: *El Estatuto de Autonomía de Andalucía*, vol. IV, Editorial Ariel, Barcelona, 1990.

SÁNCHEZ LÓPEZ, J.: “El Defensor del Pueblo Europeo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 3, Instituto Andaluz de Administración Pública-Universidad de Granada, 2005.

SÁNCHEZ LÓPEZ, J.: “Defensa de los derechos (Defensor del Pueblo)”, en obra colectiva BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.): *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

§ 22. **LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

María Luisa Balaguer

Sumario

1. Introducción

2. La regulación de los medios de comunicación en los diferentes Estatutos de Autonomía.

- 2.1. El Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- 2.2. El Estatuto de Autonomía de Aragón.
- 2.3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- 2.4. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- 2.5. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.
- 2.6. El Estatuto de Autonomía de Valencia.

3. Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas después de las reformas estatutarias.

- 3.1. El Consejo Audiovisual de Andalucía. La Ley 1/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Audiovisual de Andalucía.
- 3.2. El Consejo Audiovisual de Galicia. La Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia.
- 3.3. El Consejo Audiovisual de Cataluña. La Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.
- 3.4. El Consejo Audiovisual de Navarra. La Ley 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual.
- 3.5. La regulación y desregulación de los Consejos Audiovisuales de Madrid.

4. Conclusiones.

5. Bibliografía.

1. Introducción.

La regulación de los Consejos audiovisuales es muy reciente en nuestro ordenamiento jurídico. Solamente algunas Comunidades Autónomas han optado por un control de los medios de comunicación a cargo de un organismo específico. Y generalmente esta regulación ha tenido lugar por medio de una ley, que en los casos de reforma estatutaria, se ha recogido en los nuevos Estatutos de Autonomía como una institución de esa Comunidad Autónoma.

Esta regulación de organismos de control de los medios de comunicación, obedece a una concepción de la libertad de expresión y de información en el modelo constitucional que se plasma en el artículo 20 CE y que de alguna manera ha venido condicionado por la situación política anterior al proceso constituyente. La concepción de la libertad de expresión como un derecho conectado directamente al concepto mismo de la democracia, se materializa en la Constitución Española como una conquista de las libertades públicas, que ausente en el período franquista, de rígido control de los medios de comunicación, y con una censura previa de contenidos, viene a significar la expresión misma del pluralismo y de la libertad de las personas y de las instituciones.

Una vez definido ese modelo de ausencia de control de los medios de comunicación, el Estado centraliza las competencias en la titularidad pública de los medios, en relación con la posición de las CCAA que verán muy reducidas sus posibilidades de creación y control territorial, supeditadas en todo caso al reparto competencial establecido en la Constitución.

Las reformas estatutarias de los últimos años, en general, han dado una mayor importancia a las instituciones relacionadas con los medios de comunicación. En los momentos iniciales de desarrollo autonómico, los Estatutos de Autonomía regularon escasamente aquellas cuestiones que tenían que ver con la comunicación, considerada en el artículo 149.27 de la Constitución, como una competencia exclusiva del Estado. La relación entre el artículo 20 CE que garantiza un importante núcleo de derechos fundamentales derivados de la libertad de expresión e información, cuyas exigencias de desarrollo están en principio atribuidas al Estado por la vía de las leyes orgánicas, (artículo 81), y este artículo 149.27 citado, generó un planteamiento doctrinal acerca de la cuestión competencial en la comunicación, más cercano al Estado que a las Comunidades Autónomas¹.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional determinó inicialmente en la STC 10/1982, las diferencias de régimen jurídico entre las TV estatales y las autonómicas. Los Consejos Asesores de las TV autonómicas dependían a la vez del Estado y de las CCAA. Por su parte, la STC

¹ Esta norma atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "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". La regulación que rige al momento de aprobarse la CE en materia de medios de comunicación es la Ley de Radiodifusión, de 26 de junio de 1934, y el Decreto de 22 de noviembre de 1935, que la desarrolla. Por Ley 4/1980, de 10 de enero, se crea el Estatuto del organismo público Radiotelevisión Española, (RTVE). Posteriormente en 1983, la Ley 46/1983, reguladora del tercer canal de televisión, la Ley 10/1988, de la televisión privada, y la Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

26/1982, consideró el Estatuto de la RTV como una norma básica. El artículo 2.2 de esta Ley determinó que el Gobierno central podría conceder a las CCAA previa autorización de una Ley de las Cortes, la gestión directa de un canal de titularidad estatal creado para el ámbito territorial de cada CCAA. Y la Ley 46/1983, reguladora del tercer canal de TV, norma también básica y definidora de competencias, determinó una competencia básica del Estado, y una competencia de desarrollo legislativo y ejecución, para las CCAA². Lo que situó el problema en cuáles son los límites de lo básico y lo susceptible de desarrollo y ejecución, cuya casuística se ha ido perfilando progresivamente³. Criterio que por definición no será definitivo y permite una permanente modulación⁴ en función además del desarrollo tecnológico experimentado por los medios de comunicación en los últimos años⁵. Esa tensión se podía solventar parcialmente mediante la inclusión en los EEAA de una norma de competencia compartida. Las CCAA contaron así en sus previsiones estatutarias con dos posibilidades de televisión, la de la TVE con administración compartida, y la propia, diferida en el tiempo⁶.

2. La regulación de los medios de comunicación en los diferentes Estatutos de Autonomía.

2.1. El Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Las normas estatutarias que disciplinaban los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su anterior redacción de 1981, se reducían al artículo 16, y la Disposición

² Este criterio se ratifica en la STC 146/1993, que conoce el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado contra la Ley 8/1985, de 15 de abril, de creación, organización, y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, dice que el artículo 149.1.27 de la Constitución establece que incumbe al Estado dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, en general de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades de desarrollo legislativo y de ejecución que correspondan a las CCAA.

³ STC 258/1998, que estima inconstitucional la Ley 5/1984, de la Asamblea de Madrid, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Madrid. La Ley establecía la obligación de oír al Consejo Asesor de la Comunidad antes de ordenar la programación anual, y en caso de no ser tenida en cuenta, la de motivar las razones que le lleven a no considerarla. La primera parte del precepto no era inconstitucional, pero sí la segunda (artículo 3.c).

⁴ La STC 147/1993, que conoce de la inconstitucionalidad de la Ley de la Diputación Foral de la Rioja del Consejo Asesor de la RTV en esa Comunidad Autónoma, va a estimar inconstitucional la función de los Consejos Asesores de emitir parecer sobre el nombramiento de los directores, pero no de otras cuestiones similares.

⁵ Así queda de manifiesto en la STC 244/1993, que resuelve un conflicto de competencias originado por el Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento de obtención de las autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las estaciones radioeléctricas receptoras vía satélite. Se desestima el conflicto interpuesto por el Gobierno Vasco y se atribuye la competencia al Estado. Pero con un voto particular firmado por 5 magistrados, que consideraban la competencia de las CCAA por tratarse de una autorización que es claramente un acto de ejecución.

⁶ Una clarificación de estas dos opciones en la STC 127/1994.

Transitoria Tercera⁷. En función de esa norma se produjeron durante la vigencia del Estatuto algunas leyes estatales que tuvieron incidencia en las competencias autonómicas. La primera la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radio y Televisión, y la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, sobre concesión a las Comunidades Autónomas de un tercer canal de Televisión. Y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 2/1982, de 21 de diciembre, por la que se regula el Consejo asesor de RTVE en Andalucía, modificada por la Ley 4/1987, de 14 de abril. También la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía, y regulación de los servicios de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía.

2.2. El Estatuto de Autonomía de Aragón.

En otras CCAA que inicialmente no previeron esa circunstancia, se introdujeron normas similares en las reformas estatutarias por la Ley Orgánica 5/1996, de 3 de diciembre. Esa Ley modifica el artículo 37 y la Disposición Transitoria Décimo Cuarta. En el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, se recoge en el artículo 74⁸. No hay sin embargo una previsión estatutaria acerca de la creación de un Consejo Audiovisual, ni hasta el momento se ha considerado su existencia a través de alguna ley.

2.3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Las competencias en materia de medios de comunicación se limitaban en el primer Estatuto de Autonomía al contenido del artículo 16⁹ y la Disposición Transitoria Octava, que preveía la

⁷ El contenido del artículo 16 era “1. En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de Radiodifusión y Televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y Televisión. 2. Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social. En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo, la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines”. Por su parte, la Disposición Transitoria Tercera prevé la creación de un tercer canal de Televisión, de titularidad estatal, en régimen de concesión administrativa para la Comunidad Autónoma de Andalucía, y con un régimen transitorio de programación por la segunda cadena estatal, en términos similares a Cataluña.

⁸ El artículo 74 dice: “1. Corresponde a la comunidad autónoma la competencia compartida en medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual. 2. La comunidad autónoma podrá regular, crear, y mantener su propia televisión, radio y prensa, y en general cualquier medio de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, respetando la autonomía local”.

⁹ El artículo 16 del anterior Estatuto decía: “1. En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad del desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de Radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y Televisión. 2. Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y en general, de todos los medios de comunicación social. 3. En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo,

creación de un tercer canal, de titularidad estatal, en régimen de concesión a la Generalidad, para la emisión en el territorio de Cataluña. Mientras se creaba ese tercer canal, se garantizaba un régimen transitorio de programación específica para Cataluña a través del segundo canal de la TVE. Después de la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña por la Ley Orgánica 6/2006, hay ya una definición del Consejo Audiovisual en su artículo 82, como “autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada, que actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones”¹⁰.

2.4. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La regulación en la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, no ha modificado de manera sustantiva la anterior situación jurídica respecto de los medios de comunicación en esa Comunidad Autónoma. Ahora se contiene en su artículo 16, dentro de los principios rectores, en el punto 22, y en el artículo 71, punto 12 como competencia de desarrollo normativo y de ejecución¹¹. No se ha previsto en esta reforma estatutaria la creación de un Consejo Audiovisual, ni tampoco parece que vaya a haber iniciativas legislativas en este sentido.

2.5. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

En el artículo 31.7, dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, se alude a los “medios de comunicación social”. Y en el artículo 77 se crea el Consejo Audiovisual de las Islas Baleares. La reforma estatutaria de esta Comunidad, por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, establece en sus artículos 77 y 92, un autoridad visual que será la encargada de velar

la Generalidad podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines”. La Ley de regulación del Estatuto de Radio y Televisión a que se alude en el párrafo 1º, fue la Ley 4/1980, del Parlamento de Cataluña, de Radio y Televisión, y posteriormente, la Ley 10/1983, de 30 de mayo, del Parlamento de Cataluña, de creación del Ente Público “Corporación Catalana de Radio y Televisión, y de regulación de los servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad”.

¹⁰ Importante para conocer este Consejo Audiovisual, la aportación doctrinal de BOTELLA CORRAL, en: “La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades”, *Revista Catalana de Dret Public*, nº 34, Barcelona, 2007.

¹¹ El artículo 16 recoge “el derecho los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el reconocimiento del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad”. Por su parte, el artículo 71 considera competencia de desarrollo normativo y de ejecución, “la prensa, radio, televisión y otros medios comunicación social. La Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener los medios de comunicación social que considere necesarios para el cumplimiento de sus fines”.

por el respeto de los derechos, las libertades, y los valores constitucionales y estatutarios de los medios de comunicación audiovisual¹².

2.6. El Estatuto de Autonomía de Valencia.

El artículo 37 Estatuto de Autonomía, con anterioridad a su reforma, regulaba de forma muy similar a los demás Estatutos de las Comunidades Autónomas, las posibilidades de creación de los medios de comunicación social¹³.

Después de la reforma estatutaria no se modifica mucho el nuevo artículo 62, que cambia el anterior 56 en el sentido siguiente: “1. Corresponde a la Generalidad, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de los medios de comunicación en la Comunidad Valenciana. 2. En los términos establecidos en el apartado anterior de este artículo, la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisiones, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público para el cumplimiento de sus fines. 3. Por Ley de Corts, aprobada por mayoría de tres quintas partes, se creará el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana”.

¹² “El Consejo Audiovisual de las Illes Balears se configura como una entidad pública independiente, cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública, por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral, y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación social; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación: que se cumplan los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; garantizar y favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías. Los miembros del Consejo Audiovisual son nombrados por el Parlamento de las Illes Balears mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una Ley del Parlamento”.

¹³ El artículo 37 decía: “1. En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la radio y la televisión. 2. igualmente, en el marco de las normas básicas del estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y en general de todos los medios de comunicación social. 3. En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo, la Generalidad Valenciana, podrá regular, crear, y mantener su propia televisión, radio y prensa, y en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines. Esta previsión se desarrollo en la Ley 3/1984, de 6 de junio, de las Cortes Valencianas, de creación y regulación del Consejo Asesor de la RTVE en la Comunidad Valenciana. Y la Ley 7/1984, de creación de la entidad pública RTVV, modificada por la Ley 1/1992, de 5 de marzo. En la Disposición Transitoria Sexta, se recoge el régimen de concesión de un tercer canal, así como la programación transitoria por la segunda cadena estatal, hasta que se produzca el tercer canal”.

3. Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas después de las reformas estatutarias.

Teniendo en cuenta que la asunción de competencias por parte las CCAA en materia de medios de comunicación, ha sido progresiva en el tiempo, y ha evolucionado, desde una centralidad estatal inicial, hasta una situación de privatización y descentralización posteriores, las CCAA han ido progresivamente regulando también las materias incumbentes a los medios de comunicación, en función de esa posición estatal. Posición que como se ha visto, ha venido bastante condicionada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha evolucionado desde una consideración más centralista a otra más autonomista.

Desde este punto de vista, la necesidad de regular de alguna manera aspectos relativos a los contenidos propios que transmiten los medios de comunicación, se hacen necesarios tanto en el Estado como en las CCAA. Bien cierto es, que el contexto en el que se desenvuelve el desarrollo del artículo 20 CE, no ha permitido hasta ahora una ley reguladora de los medios de comunicación, por considerarse doctrinalmente como restrictiva de la libertad de expresión. Pero la autorregulación, sistema subsidiario de la regulación, no ha resultado mínimamente efectiva. Los intentos que se han producido en este sentido no han sido respetados en la práctica ni siquiera por las propias entidades que los han firmado.

La concepción de los medios de comunicación desde la desregulación como garantía de libertad, y el fracaso de la autorregulación, han tenido como consecuencia la generación de una forma de control a través de autoridades expertas e independientes, nombradas por los Parlamentos, o por éstos y los Consejos de Gobierno, que vigile y controle la actividad y contenidos de programación¹⁴.

Han sido entonces los Consejos Audiovisuales los que han debido suplir la función reguladora, y en este sentido, algunas CCAA iniciaron desde hace algunos años, la regulación en materia contractual, de concesiones, o de contenidos, de un control por parte de los poderes públicos, de aquellos aspectos más esenciales en el control de los medios de comunicación. Sin embargo, no hay todavía un Consejo Audiovisual estatal, que pudiera crear unas bases legislativas capaces de conformar la legislación autonómica, lo que de alguna manera ha producido una regulación autonómica diversa en las CCAA.

Bajo la denominación de Consejos Audiovisuales se regulan muy diferentes contenidos en las diferentes CCAA en algunas, se crea directamente un Consejo con específicas funciones de control de contenidos, (Andalucía o Cataluña) y en otras se regula genéricamente el sector audiovisual, (Galicia o Navarra)¹⁵.

¹⁴ Sobre la situación en que se encuentra actualmente la autorregulación, NAVARRO MARCHANTE, V.: "La (auto) regulación de la práctica informativa: una aproximación a la situación española actual", en RDEC, nº 84, septiembre-diciembre, 2008.

¹⁵ Una consideración general sobre la naturaleza de estas instituciones en DÍAZ NOSTY, B.: "El Consejo Audiovisual como institución de cultura democrática", en *Foro RTVA*, Sevilla, 1999.

Estas autoridades independientes son de muy reciente aparición en Europa¹⁶. Su naturaleza jurídica es pública, tienen personalidad jurídica propia, pero son autónomos en cuanto a su presupuesto, tienen una ley de creación, a veces un reconocimiento estatutario, y un reglamento de funcionamiento. Se les ha llamado Administración instrumental, por cuanto sirven a intereses públicos concretos, o descentralizada en la medida en que no se articulan con la Administración central, sino que funcionan de manera autónoma. Su aparición en la formulación actual de “autoridades independientes” está ligada precisamente a la creación en 1980 del llamado “ente público” de la RTVE. Junto a otras instancias económicas, se consideró que algunas instituciones públicas, por su particular consideración, no debían estar sometidas a la Administración General del Estado, y debían garantizar la neutralidad en su gestión.

En el ordenamiento jurídico estatal está prevista la creación de un Consejo Audiovisual. Desde 1997 hay iniciativas legislativas en este sentido, proposiciones de ley de algunos grupos parlamentarios en el Congreso, y una consideración doctrinal muy generalizada de la necesidad de que se regule esta institución a nivel estatal, para facilitar una relación adecuada con las CCAA. La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, centra en su exposición de motivos, el origen del artículo 20 CE como presupuesto de un servicio público comprometido con la intervención parlamentaria, y con la “supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente”.

El Consejo Audiovisual es uno de los tres controles externos de la RTVE, los otros dos son el Parlamento y el Tribunal de Cuentas. Estando prevista la creación del Consejo Asesor y los Consejos informativos, en un plazo de seis meses a partir Disposición Adicional Tercera, no está la del Consejo Audiovisual.

España es uno de los pocos países europeos que no dispone de un Consejo Audiovisual Estatal, a pesar de que en 1995 se aprobó en el Senado por 235 votos a favor y 3 en contra, una moción que instaba al Gobierno a crear una Comisión del Audiovisual o Defensor de carácter independiente. Actualmente, el informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Pública elaborado por un grupo de “sabios” reconoce la necesidad de su creación y su función básica: velar por la garantía y protección de los derechos fundamentales¹⁷.

El artículo 4 de la referida Ley 17/2006, prevé la creación de una autoridad audiovisual, a la que corresponde “la supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público de radio y televisión, por parte de la Corporación RTVE, para lo que podrá adoptar las recomendaciones o resoluciones que prevea su regulación”.

¹⁶ Acerca de las autoridades independientes y su análisis comparado en los principales Estados de Europa, SALVADOR, M.: “Autoridades independientes”, Edit. Ariel, Barcelona, 2002.

¹⁷ Los intentos del Estado en este sentido han sido más bien tímidos. Una moción del Senado de 1995, que instaba al Gobierno a crear una Comisión del Audiovisual. También se ha ignorado la Recomendación (2000) 23 del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros, de 20 de diciembre, que insta a los Gobiernos de los Estados miembros a instaurar autoridades independientes de regulación del sector de la radiodifusión.

Asimismo, “podrá requerir a la Corporación RTVE y a sus sociedades los datos e informes necesarios para el ejercicio de sus funciones. La información así obtenida, será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los propios de sus competencias”.

El hecho de que en España no haya una regulación estatal de los Consejos Audiovisuales, que dote de una legislación básica en la materia, ha tenido como consecuencia la irregular situación de las CCAA en torno al objeto, contenido y funciones de los Consejos Audiovisuales en las CCAA¹⁸.

Las características comunes a todas las instituciones de control externo, con alguna excepción¹⁹, es la de ser autoridades independientes, que participan de la naturaleza de estos órganos: presupuesto propio, normativa propia por ley y autonomía total en su funcionamiento.

3.1. El Consejo Audiovisual de Andalucía. La Ley 1/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Audiovisual de Andalucía.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía concede un amplio desarrollo normativo a los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma.

En el artículo 10.3 como un objetivo básico de la CA se dice que es objetivo básico de esa Comunidad, en su punto 18, “La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de todos los medios de comunicación”. En las competencias, el artículo 69 regula los medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual. Y en el punto 1 de esta norma, se atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Junta de Andalucía y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local. En el punto 2 se prevé que la Comunidad autónoma podrá crear y mantener todos los medios de comunicación necesarios para el cumplimiento de sus fines, en el punto 3 la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre competencias de medios de comunicación social, y en el punto 4 la competencia compartida sobre ordenación y regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Andalucía, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Andalucía.

En el artículo 131 se crea el Consejo Audiovisual de Andalucía, que es “la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Anda-

¹⁸ En la actualidad se tramita el Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual en la que se prevé la creación de ese Consejo Audiovisual. Tal Ley tiene la consideración de básica en buena parte de su contenido lo que si duda influirá en futuras normas de las CCAA en la materia.

¹⁹ El ya derogado Consejo Audiovisual de Madrid, no tenía esa consideración de autoridad independiente, según SALVADOR, M. y CAMISÓN YAGÜE, J. A.: “El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual”, en *El derecho de la Televisión. Situación y perspectivas en la Comunidad de Madrid*, Dykinson, S. L., Madrid, 2004, p. 145.

lucía, así como el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad en relación a la protección de la juventud y la infancia, así como velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación”.

Las funciones del Consejo Audiovisual, se determinan en el párrafo 2 y son las de velar “especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía”. Su composición se regula en el párrafo 3 que mandata a una Ley del Parlamento en cuanto a su composición, competencia y funcionamiento. Y en el artículo 217, se atribuye al Consejo la competencia para la protección de los derechos en los medios audiovisuales²⁰.

El nuevo Estatuto contiene un título entero dedicado a los medios de comunicación social, que comprende los artículos 207 a 217, ambos inclusive. En ellos se regula el derecho de información, traído del artículo 20 de la Constitución, y la sujeción por tanto de todos los medios de comunicación, tanto públicos como privados, a los valores constitucionales (artículo 207). En concreto, deberán respetar los derechos, libertades y valores constitucionales, especialmente en relación a la protección de la juventud y la infancia, así como velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación (artículo 208). Se prevé la regulación de la publicidad institucional, y se garantiza la radiotelevisión pública mediante gestión directa de la Junta de Andalucía (artículos 209-210). El artículo 211 obliga a los poderes públicos de Andalucía en su gestión de los medios de comunicación, a promover la cultura de la Comunidad y garantizar la independencia, neutralidad, veracidad y otros valores constitucionales, así como el acceso de grupos y organizaciones representativas de la sociedad, para favorecer el pluralismo. La lengua, (artículo 213), el control parlamentario en contenidos y en la elección de las personas que dirijan la Radiotelevisión de Andalucía, o de los plenos de los entes locales, en sus respectivos ámbitos, y la decisión de creación de nuevos canales o medios de comunicación, así como la obligación por parte del Estado de consultar acerca de cualquier planificación que afecte a la Comunidad, se regulan en los artículos 214-216 de la norma estatutaria.

El Consejo Audiovisual de Andalucía se había constituido ya por Ley anterior al Estatuto de Autonomía, en la Ley 1/2004, de 7 de diciembre²¹.

La Exposición de Motivos justifica su creación por la necesidad de velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se configura como una institución independiente, garante de las libertades de la ciudadanía, pública, con personalidad jurídica propia, autonomía orgánica y funcional, cuyo ámbito de ac-

²⁰ “Corresponde al Consejo Audiovisual de Andalucía velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, en los medios de comunicación audiovisual, en los términos establecidos en el artículo 131”.

²¹ Con anterioridad se había creado por Decreto 52/2000, de 7 de febrero, del Gobierno de Andalucía, el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual.

tuación es el de la Comunidad. Sus concretas funciones son las de velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, asesorar al Parlamento de Andalucía, a las Corporaciones Locales, elaborar informes, informar sobre disposiciones normativas que le afecten, y con carácter preceptivo y previo, sobre las propuestas de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación de concesiones en materia audiovisual²².

Informar preceptivamente sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, en cuanto a la composición accionarial de los licitadores, para evitar la concentración de medios.

La medida más importante en cuanto a control de los contenidos está en el punto 5 del artículo 4 que le permite adoptar las medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil, restableciendo los principios que se han visto lesionados.

Contiene un mandato explícito en relación con la promoción de la igualdad de género, a través de la promoción de actividades, modelos sociales y comportamientos no sexistas en la programación y en la publicidad. En sus puntos 15 y 16, el artículo 4 permite al Consejo solicitar el cese o rectificación de la publicidad ilícita o prohibida, y en su caso, la incoación de expediente sobre infracciones normativas en contenidos y en publicidad audiovisuales.

El Consejo se dotó de un Reglamento Orgánico por Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, y de un Código deontológico, aprobado el 10 de noviembre de 2005.

En ambas normas se regulan aspectos de procedimiento y conducta, en relación con las competencias que le son atribuidas por la Ley.

El Consejo Audiovisual de Andalucía ha producido importantes informes acerca de la protección de la juventud y la infancia²³.

Desde 2007 se edita anualmente el Barómetro Audiovisual de Andalucía, que en 2008 recoge los estados de opinión y las expectativas de las personas andaluzas sobre la Televisión y radio. En él se recoge una encuesta sobre los gustos y preferencias de la programación, la identidad andaluza, la audiencia, o la publicidad. Entre las unidades de análisis hay una referente al géne-

²² Un análisis en PÉREZ PÉREZ, M. L. y RUIZ SEISDEDOS, S.: "Los medios de comunicación y el Consejo Audiovisual de Andalucía en el Estatuto de Autonomía para Andalucía", en RUIZ-RICO, G. (coord.) y otros: *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Universidad de Jaén, 2007.

²³ La Recomendación de la eliminación de la violencia en el Deporte, s/f, el Informe general sobre Menores y Televisión en Andalucía, de 2008, en el que se da cuenta de los contenidos de la programación de la RTVA, programas infantiles, análisis de audiencia, y sobre todo de las alertas que en materia de horarios y contenidos han de seguirse en relación con menores.

ro, que de manera transversal recoge las opiniones de la ciudadanía respecto de la presencia de las mujeres en el medio. Si debe incrementarse en los programas deportivos.

Las memorias de actividades de los años que lleva en funcionamiento muestran un alto porcentaje de estimación de quejas, pero las medidas propuestas no agotan las posibilidades legales que la normativa le permite.

Ley 18/2007, de 17 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de radio y televisión públicas, en su Exposición de Motivos, justifica esa nueva regulación entre otras razones, en la voluntad de reforzar el papel del Parlamento de Andalucía en su labor de control y provisión de las personas que componen los órganos colegiados de la Agencia Pública Empresarial. En esta reforma, la importancia política de la Ley estribaba en la elección de la persona titular de la Dirección General, Consejo de Administración y Presidencia, por el Parlamento de Andalucía, en una representación equilibrada de género²⁴. Es importante analizar la relación entre las diferentes instituciones que se regulan en esta Ley, y de ellas con el Consejo Audiovisual. En cuanto a las competencias, el Consejo de administración, independientemente de las competencias internas de organización y funcionamiento, tiene las de aprobación de los criterios básicos de programación, la determinación de los porcentajes de producción propia, y con carácter residual, las que no vengan atribuidas a cualquier otro órgano. La dirección general, la de nombramiento y cese de personal, contratación, ordenación de la programación.

3.2. El Consejo Audiovisual de Galicia. La Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia.

Esta concebida desde el fomento de la actividad audiovisual y cinematográfica.

Su regulación es muy reducida, solamente se define como “consejo asesor de la telecomunicaciones y del audiovisual” que se configura como órgano de integración y participación de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con los referidos sectores, operadores y usuarios, que actuara con carácter consultivo y asesor para la administración y de mediación, arbitraje y autocontrol entre los que voluntariamente se sometan a estos procedimientos. Regula su funcionamiento en pleno o en comisiones, su composición, y la elaboración de un informe anual. No tiene funciones inspectoras ni sancionadoras.

²⁴ Este equilibrio de género en realidad viene exigido ya por una profusa normativa autonómica, que el ordenamiento jurídico de Andalucía ha desarrollado en materia de género. El artículo 14.1 de esta Ley regula la composición del Consejo de Administración, con quince miembros que se elegirán con equilibrio de género. De igual forma el Consejo Asesor que constara de 17 miembros, se regula en el artículo 20 con exigencia de composición equilibrada en su párrafo 1 pese a que consta claramente en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, la Disposición Adicional Tercera define la composición equilibrada de mujeres y hombres de forma que en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

3.3. El Consejo Audiovisual de Cataluña. La Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña recoge, como hemos visto, en su artículo 82, la creación de un Consejo Audiovisual como autoridad independiente del Gobierno en el ejercicio de sus funciones. Ya existía por ley esta institución, que además fue el primer Consejo que se creó en el Estado, por la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable²⁵. La Ley 3/2004, de 28 de junio, modifica la Ley de creación para suplir las carencias que mostraba su funcionamiento en los primeros años, y define con mayor claridad las competencias del Consejo: Emitir informes a los anteproyectos o proyectos relacionados con el sector audiovisual, emitir informes preceptivos y vinculantes en relación con las propuestas de pliegos de condiciones en los concursos para la adjudicación de concesiones o su revocación, renovaciones, o expedientes de modificación del capital social de las empresas concesionarias. Es muy innovador su régimen jurídico sancionador, donde se busca garantizar la efectividad de las medidas adoptadas por el Consejo. El artículo 26 regula las funciones que ha de cumplir el Consejo, amplias y relacionadas con los derechos y deberes constitucionales y estatutarios²⁶.

Tiene una amplia capacidad de actuación. En materia de medidas cautelares, puede llevar a la suspensión de la licencia en un medio de comunicación, imponer sanciones, disponer el cese de anuncios de publicidad ilícita, y velar por el cumplimiento de la legalidad. Algunos medios han cuestionado la capacidad sancionadora del Consejo Audiovisual de Cataluña. Se acusa al CAC haber coartado la libertad de expresión. Sin embargo, el CAC no ha tenido poder sancionador hasta que entro en vigor la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña el pasado 4 de enero y su dictamen no tiene carácter retroactivo. En dicho informe, el CAC indicaba que la COPE “había incumplido el requisito fundamental de la veracidad en la información”. En caso de haber podido sancionar, lo habría hecho por dos faltas muy graves y podría haber impuesto una multa económica elevada y el cierre por tres meses.

La Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, en el título VII determina las competencias nuevamente. El artículo 113 reconoce competencias al Consejo para que actúe como autoridad reguladora y ejecutiva dotada de plena independencia con respecto al Gobierno y a las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus funciones. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en el ámbito del derecho público y privado. Goza de autonomía organizativa, de funcionamiento y presupuestaria, de acuerdo con la Ley. Se prevé que antes de su nombramiento, las candidaturas puedan ser evaluadas por comparecencia parlamentaria. Le adiciona aún algunas funciones respecto de la anterior

²⁵ Ha tenido importantes modificaciones. La Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña, modificada por la Ley 31/2002, luego por la Ley 3/2004, de 28 de junio, y finalmente, por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, que regula la comunicación audiovisual de Cataluña, todas del Parlamento de Cataluña.

²⁶ En el punto h) se cumple la exigencia de transversalidad de género: “La promoción activa de la igualdad entre hombres y mujeres, que incluye la igualdad de trato y de oportunidades, el respeto a la diversidad y a la diferencia, la integración y la perspectiva de género, el fomento de las acciones positivas, y el uso del lenguaje no sexista”.

regulación, como la de velar por el respeto de los derechos y libertades, la de velar por el pluralismo político religioso, social, lingüístico y cultural, y el equilibrio territorial, por la función de servicio público, instar funciones inspectoras, otorgar licencias, garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los medios, inspeccionar, controlar y sancionar y cuándo proceda, poner en conocimiento de las autoridades, incumplimientos de otros medios no incluidos en esa Ley.

Pueden adoptar medidas cautelares tan importantes como suspensión temporal de la licencia, requerir información, ordenar el cese de las actuaciones que incumplan las condiciones de las licencias, o imponer multas.

3.4. Consejo Audiovisual de Navarra.

Ley 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual, modificada por la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, y la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo. Además de la creación de un Consejo Audiovisual de Navarra, la Ley regula el régimen jurídico de la actividad sonora y televisiva, la publicidad, el patrocinio y los derechos de los usuarios y menores.

El Consejo es un órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales en especial el pluralismo, la juventud y la infancia. Garantizar los derechos de los usuarios y velar por el cumplimiento de la legalidad. Esta formado por 7 miembros, de los que 5 elige el parlamento de Navarra y 2 el Gobierno.

Las competencias son de asesoramiento al parlamento y al gobierno, de sanción, las propuestas de pliego de condiciones, de control de las actividades de esos medios y su adecuación legal, arbitrales, protección de los derechos. En relación con la publicidad, puede solicitar el cese de la publicidad ilícita o que induzca a confusión o a engaño (párrafo del punto 1 del artículo 26). Pero si no se accede, no tiene poder ejecutivo, sino que el párrafo 4 le confiere legitimación para ejercer toda clase de acciones procesales ante la jurisdicción ordinaria y específicamente, para ejercer la acción de cese y rectificación regulada en la Ley General de Publicidad.

3.5. La regulación y desregulación de los Consejos Audiovisuales de Madrid.

Ley 2/2001, de 18 de abril, de la Comunidad Autónoma de Madrid, que regula los contenidos audiovisuales y servicios adicionales. En ella se crea el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid. Se concibe como un órgano de participación, compuesto por personas independientes, elegidas por la Asamblea de Madrid, entre las designadas por los grupos parlamentarios, expertas en la materia. Tiene funciones consultivas, de seguimiento y de comunicación con la sociedad. De arbitraje en casos de conflicto, entre los diferentes operadores que intervienen en el mercado visual, con consentimiento de las partes.

A diferencia de los demás Consejos Audiovisuales, el de Madrid no tenía una personalidad jurídica propia, ni presupuesto ni patrimonios propios, sino que figuraba adscrito a la Consejería de Presidencia, como un ente autónomo de ésta²⁷.

En una situación sin precedentes la Ley 2/2006, de 21 de junio, suprime el Consejo audiovisual. En el Preámbulo, se justifica la supresión “con el fin de remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras a su ejercicio”. La finalidad de la Ley de supresión, dice el Preámbulo, es la de “situarse a la vanguardia de las libertades públicas, como una Comunidad abierta y tolerante, que sitúa los derechos y libertades de los ciudadanos por encima de cualquier otro interés”.

4. Conclusiones.

Primera. La regulación de los Consejos Audiovisuales en los EEAA responde en buena parte a la concepción constitucional de la libertad de expresión como un derecho fundamental, cuyas restricciones sólo pueden estar justificadas en función de los propios límites que la Constitución establece. Desde ese punto de vista, se ha venido considerando que cualquier ley sobre la libertad de expresión sería necesariamente restrictiva del derecho. Esa omnímoda concepción de un derecho de libertad, por encima incluso de la Ley, ha determinado algunos intentos de autorregulación, cuya efectividad ha sido bastante reducida, y ha motivado la necesidad de control de los medios de comunicación por parte de los poderes públicos, a través de instituciones independientes, como los Consejos Audiovisuales. Generalmente a través de leyes de las Comunidades Autónomas, se ha regulado esta institución, que ha tenido un posterior reconocimiento estatutario en las CCAA que han reformado sus EEAA.

Segunda. No todas las reformas estatutarias han creado la institución de los Consejos Audiovisuales. En algunas de ellas la reforma se ha limitado a una leve modificación de la redacción de los Estatutos anteriores, con proclamación en los principios rectores, de la libertad de expresión, y concreción de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Tercera. El escaso tiempo transcurrido aún en la regulación de estos Consejos, no permite un análisis exhaustivo de su importancia y funcionalidad, en relación con los importantes problemas que están planteando los medios de comunicación en las sociedades actuales. La complejidad de los medios en lo que se refiere a su injerencia en algunos derechos fundamentales, como la intimidad o la imagen, la necesaria protección de algunos sujetos débiles, como la infancia o la juventud, y en general, la dificultad del pluralismo informativo por la tendencia a la concentración de las empresas de este sector productivo, no parecen fácilmente abordables por mecanismos de control de los Consejos, en ausencia de normas claras de competencia para sancionar, o evitar programaciones con contenidos perjudiciales a algunos grupos sociales.

²⁷ Un estudio más detallado de la naturaleza y características de este Consejo en SALVADOR, M. y CAMISÓN, J. A. op. cit. p. 146.

La sustracción de un importante sector productivo a una legislación que afronte directamente los contenidos emitidos, so pretexto de que se coarta la libertad de expresión, y su derivación a una institución con posibilidades muy condicionadas en el ámbito sancionador, es altamente discutible desde un plano teórico.

Cuarta. Es necesario pues, que el transcurso del tiempo permita ver la efectividad de los Consejos Audiovisuales, en un plazo razonable desde el punto de vista histórico. La mayoría de las CCAA aún están en un proceso de selección y puesta en funcionamiento de la institución. Proceso que en algunas de estas CCAA ya ha evidenciado una cierta dificultad en sí mismo. La selección de las personas que han de componer al Consejo ha conllevado un alto grado de politización en algunas Asambleas de algunas CCAA concluyendo con un sistema de asignación de cuotas porcentuales de los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que puede ser ya un claro indicio de futura inoperancia técnica.

5. Bibliografía.

BOTELLA CORRAL, J.: "La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades", *Revista Catalana de Dret Public.*, nº 34, Barcelona, 2007.

DÍAZ NOSTY, B.: "El Consejo Audiovisual como institución de cultura democrática", en *Foro RTVA*, Sevilla, 1999.

NAVARRO MARCHANTE, V.: "La (auto) regulación de la práctica informativa: una aproximación a la situación española actual", en *RDEC*, nº 84, septiembre-diciembre, 2008.

PÉREZ PÉREZ, M. L. y RUIZ SEISDEDOS, S.: "Los medios de comunicación y el Consejo Audiovisual de Andalucía en el Estatuto de Autonomía para Andalucía", en RUIZ-RICO, G. (coord.) y otros: *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Universidad de Jaén, 2007.

SALVADOR, M.: "Autoridades independientes", Edit. Ariel, Barcelona, 2002.

SALVADOR, M. y CAMISÓN, J. A.: "El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual", en *El derecho de la Televisión. Situación y perspectivas en la Comunidad de Madrid*, Dykinson, S. L. Madrid, 2004.

§ 23. LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EXTERNA

Susana Ruiz Tarrías

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. Los órganos de fiscalización externa en las primeras regulaciones estatutarias.**
- 3. Caracteres de los órganos de fiscalización externa en la legislación de desarrollo.**
 - 3.1. Naturaleza jurídica y estructura.
 - 3.2. Funciones.
 - 3.2.1. La función fiscalizadora.
 - 3.2.2. La atribución de “competencias jurisdiccionales”.
- 4. La configuración de los órganos de fiscalización externa en los Estatutos de Autonomía reformados.**
- 5. Conclusiones.**

1. Introducción.

A comienzos del siglo XX, cuando E. Corrales Sánchez comparaba la composición, características y actuación del Tribunal de Cuentas español con las instituciones similares de otros países, afirmaba que la “idea de Presupuesto” lleva implícita “la idea” de “Cuenta”, una institución que “puede en los Gobiernos absolutos restringirse y confundirse con el Poder ejecutivo y el administrativo”, pero “forzosamente en los Gobiernos representativos ha de adquirir más extenso desarrollo, y cobrando ensanche, poseer verdadera independencia, porque entonces la inspección del manejo de los fondos públicos se convierte en función constitucional y en garantía del Poder legislativo ante el ejecutivo”¹.

Desde luego, como resulta conocido, fruto de un largo proceso histórico que se remonta en algunos países europeos hasta el siglo XII, la progresiva diferenciación entre el patrimonio del Rey y el erario público permitió la aparición de incipientes “facultades fiscalizadoras” de las Asambleas estamentales a través de las cuales se limitó la facultad de “pedir” que residía en el Príncipe de manera “incierta” y nada “bien delimitada”².

En este contexto histórico, los órganos de control de la “Cuenta” de que se dotan las Asambleas estamentales responden a exigencias de todo tipo, pero especialmente a aquéllas de carácter jurídico y político que permiten el progresivo “descubrimiento” de la “técnica” de la representación, a partir de la cual, como afirmara K. Loewenstein, fue posible la configuración del Parlamento “como un detentador” del poder diferenciado e independiente del Gobierno³. Se trata de un proceso que en el continente europeo se inicia a finales del siglo XIV, con los últimos esbozos del feudalismo, cuando aparecen “casi simultáneamente” en distintos Estados de Europa occidental “instituciones representativas”, aún cuando, atendiendo a la clásica distinción de A. Marongiu, no todas ellas podrían recibir, en sentido propio, la denominación de “Parlamentos”.

Porque, a su juicio, los “Parlamentos” se definen como la especie más “compleja” y “completa” de los sucesivos tipos de Asambleas medievales que constituyen “cuerpos” que expresan una “situación jurídica representativa de la voluntad del país (o de los grupos sociales organizados del mismo)”, y no sólo “representativa” sino “deliberativa”, que opera y decide “con efectos jurídicos como unidad”, siendo reconocida como “elemento fundamental del ordenamiento del Estado”. Tales rasgos los diferencian de los denominados por el autor “preparlamentos”, entendidos como grandes Asambleas consultivas que se limitan a “aclamar” y a “expresar” votos y

¹ CORRALES SÁNCHEZ, E.: “La institución del Tribunal de Cuentas en España y en el extranjero”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año quincuagésimo, Tomo 100, primera parte, 1902, p. 242.

² GONZÁLEZ GARCÍA, E.: “Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución, histórica y naturaleza jurídica”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 94.

³ LOEWENSTEIN, K.: “Teoría de la Constitución”, Alianza editorial, Madrid, 1986, p. 60.

consensos, pero que no constituyen una “unidad colegial” y, por lo tanto, carecen de capacidad “deliberativa”⁴.

Es en Inglaterra donde el Parlamento “se elevó a la categoría de separado e independiente detentador del poder, representando los intereses financieros y territoriales”⁵, convirtiéndose, en última instancia, en “guardián de la propiedad privada en tanto que protector de las libertades individuales”, limitando la actuación del Poder ejecutivo⁶, mientras que en los países donde se desarrollaron formas monárquicas absolutistas, las luchas continuas entre los Monarcas y los representantes de los contribuyentes –tratando éstos de “mantener el control sobre los ingresos procedentes del impuesto” y, en última instancia, de controlar la “política general del Monarca”⁷–, se saldaron finalmente con el gobierno al margen de las Asambleas y, paralelamente, aquellos incipientes órganos de fiscalización contable quedaron integrados en el ámbito del Poder ejecutivo.

Entre nosotros, la “Contaduría Mayor de Cuentas” –que, organizada en 1437, ofrece, en opinión de R. De Mendizábal Allende, “una venerable trayectoria histórica que abarca ya, bajo distintos nombres y variadas estructuras, casi siete siglos”⁸–, durante el reinado de Felipe II (1556-1598) se integró en el “Consejo de Hacienda”, donde se ubicaba también el denominado “Tribunal de Oidores”, que era el “encargado de resolver las cuestiones propiamente contenciosas o judiciales”, hasta que, en un momento posterior, “un Tribunal de la misma Contaduría” asumió tales “funciones jurisdiccionales”, también dentro del Consejo de Hacienda, según un modelo que se mantuvo hasta principios del siglo XIX, cuando el Estado constitucional hizo su aparición en España y, como las demás “Cartas fundamentales modernas”, que, como afirma P. Lucas Verdú, “se preocup(a)n de establecer sus principios básicos (e) incorpor(a)n el Tribunal de Cuentas a su articulado”⁹, en aplicación de los artículos 350 a 352 de la Constitución de 19 de marzo de 1812, las Cortes generales y extraordinarias aprobaron un Decreto de reorganización de la Hacienda Pública en el que la “Contaduría Mayor de Cuentas” adoptaba el carácter de una “jurisdicción especial”, lo que conllevó su vinculación al Poder judicial¹⁰.

⁴ MARONGIU, A.: “Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell’Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale”, Giuffrè, Milán, 1962, pp. 65-66.

⁵ LOEWENSTEIN, K.: “Teoría de la Constitución”, op. cit., p. 59.

⁶ LASSALE, J. P.: “Le Parlement et l’autorisation des dépenses publiques”, *Revue de Science Financière*, Cinquante-cinquième année, 1963, p. 581.

⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: “Introducción al Derecho presupuestario. Concepto, evolución, histórica y naturaleza jurídica”, op. cit., p. 120.

⁸ DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, *Revista de Administración Pública*, nº 46, enero-abril, 1965, p. 13.

⁹ LUCAS VERDÚ, P.: “Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas”, en VVAA: *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 842.

¹⁰ DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, op. cit., p. 73.

Habría que esperar hasta 1828 para que fuera creado el “Tribunal Mayor de Cuentas”, sustituyendo a la que hasta entonces había venido siendo la “denominación habitual” –Contaduría Mayor de Cuentas–, si bien la expresión “Tribunal de Cuentas” aparecerá por primera vez en 1718, aunque “en muchas ocasiones anteriores y posteriores” se hablaba del “Tribunal de Contaduría”¹¹.

Desde luego, aunque a lo largo del tiempo, como mínimo, ha sido objeto de controversia la mayor o menor “vinculación” de estos órganos con el Poder ejecutivo –entre otros aspectos, por la participación en el nombramiento de sus componentes, en la decisión acerca de su organización interna y en sus procedimientos de actuación–, lo cierto es que al menos desde el constitucionalismo del “período de entreguerras” no parece haber ninguna duda respecto a la “dependencia” de tales órganos del Poder legislativo.

En efecto, será a partir del período de entreguerras cuando se produzca la incorporación de tales órganos a los Textos Constitucionales en la lógica propia del significado del Estado de Derecho como expresión jurídica de la democracia, algo que tuvo lugar, en opinión de F. Fernández Segado, en el marco de la afirmación de la “idea de supremacía del Derecho, así como la de que toda la vida del Estado está basada en el Derecho e informada por él”, propia de las Constituciones de este período¹².

De ahí que sea considerado habitualmente como precedente normativo del actual artículo 136 de la Constitución española de 1978 el artículo 120 de la Constitución de 1931, donde se constituía el Tribunal de Cuentas de la República como “órgano fiscalizador de la gestión económica”, dependiendo directamente “de las Cortes” y ejerciendo sus funciones “por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado”.

Desde tales premisas, recogidas por el constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial, y en su contexto, al que como tantas veces se hace referencia, corresponden, sin duda, los caracteres esenciales de nuestra vigente Constitución¹³, afirma P. Lucas Verdú que “un tema tan importante como es la fiscalización de la gestión económica-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, no podía dejarse fuera del marco formal de la Constitución”¹⁴.

Una importancia que explica el reconocimiento expreso de la fiscalización de la gestión económico-financiera del sector público en el primero de los artículos de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, aprobada en el IX Congreso de la Organización

¹¹ DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, op. cit., p. 15.

¹² FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “El constitucionalismo de entreguerras (reflexiones al hilo de la obra de B. Mirkin-Guetzévitch)”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXXXI, abril, 1985, p. 544.

¹³ Vid., por todos, AJA, E.: “Estudio Preliminar”, en, LASSALLE, F.: *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 1989, pp. 25 y ss.

¹⁴ LUCAS VERDÚ, P.: “Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas”, op. cit., p. 842.

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en 1997, al afirmar que “la institución del control es inmanente a la economía financiera pública”, en relación con la cual constituye un “mecanismo regulador” que “debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras”.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas como “supremo órgano fiscalizador” de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, tal y como es definido por el artículo 136.1, primer inciso, de la Constitución, desarrolla su función fiscalizadora, según indica el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu), en relación con la “Administración del Estado”, las “Comunidades Autónomas”, las “Corporaciones Locales”, las “entidades gestoras de la Seguridad Social”, los “Organismos Autónomos”, las “Sociedades estatales y demás Empresas públicas” y, en última instancia, respecto de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas”.

Por lo demás, como resulta conocido, la sujeción de la actividad económica y presupuestaria de las Comunidades Autónomas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, se encuentra expresamente prevista por el artículo 153.d) de la Constitución y por el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, donde, sin embargo, al mismo tiempo se reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan adoptar “sistemas o instituciones de control” en sus respectivos Estatutos¹⁵. Una “habilitación legal” que, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, en los primeros momentos del desarrollo estatutario sirvió de fundamento jurídico a las diferentes Comunidades Autónomas para la creación de sus respectivos “órganos de fiscalización externa”.

Desde tales premisas, las páginas que siguen pretenden analizar las posibles novedades que las recientes reformas de los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Illes Balears, hayan incorporado en relación con los caracteres con los que aparecen configurados tales órganos.

Una denominación que se ha preferido utilizar, frente a la tradicionalmente utilizada y, por este motivo, más extendida, de “órganos de control externo” (OCEX), en el entendimiento de que resulta constitucionalmente más adecuada desde un punto de vista técnico-jurídico, porque si bien suele ser común incardinar “los órganos de control externo en el ámbito del control político que tienen encomendados los parlamentos frente al correspondiente poder ejecutivo”, lo cierto

¹⁵ En efecto, el tenor literal del artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas es el siguiente: “Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución”.

es que las funciones de dichos órganos deben “pertener a un género distinto o tener alguna diferencia específica que impida la confusión de ambas esferas”¹⁶.

En efecto, habida cuenta de que en los Estados democráticos representativos la configuración de tales órganos se basa en su dependencia respecto del Poder legislativo, ejerciendo sus funciones por “delegación” de aquél –tal y como señala el artículo 136.1, párrafo segundo, de la Constitución española del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales–, la utilización del término “órganos de control externo” puede introducir una cierta confusión respecto de la titularidad de la “función de control” político que corresponde, en exclusiva, a las Cortes Generales, según establece el artículo. 66.2 de la Constitución española.

Una caracterización que resulta extensible a los órganos de naturaleza similar constituidos en las Comunidades Autónomas respecto de sus respectivas Asambleas Legislativas cuando, como también subraya el artículo 136.1 de la Constitución española, el Tribunal de Cuentas y, por ende, los órganos de naturaleza similar de las Comunidades Autónomas, constituyen órganos de carácter “técnico”, cuya función específica consiste la “fiscalización” de las cuentas y de la gestión económica del sector público estatal o de la respectiva Comunidad Autónoma –sin perjuicio de la “propia jurisdicción” que el artículo 136.2 de la Constitución española reconoce al Tribunal de Cuentas como “único en su orden”–.

Además, como resulta conocido, el resultado de la función fiscalizadora desarrollada por tales órganos, expresado en las Memorias o Informes de fiscalización previstos en la legislación vigente, es remitido a las Cortes Generales o a las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas quienes, a la vista de su contenido, podrán decidir si procede la utilización de alguno o algunos de los instrumentos de control parlamentario de la acción del Gobierno previstos en el ordenamiento jurídico¹⁷.

En definitiva, la expresión “órganos de fiscalización externa” describe de modo más preciso, desde un punto de vista técnico-jurídico, el hecho de que tales órganos “fiscalizan” y las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ejercen, en base al resultado de dicha “fiscalización”, si lo estiman oportuno, el “control” de la acción del Gobierno o del respectivo Consejo de Gobierno.

¹⁶ NAVAS VÁZQUEZ, R. y MARMOLEJO LEDESMA, A.: “La Cámara de Cuentas es un órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía”, en VVAA: *Estudios sobre el Control Externo autonómico*, Civitas, Cámara de Cuentas de Andalucía. Caja de Ahorros El Monte, Madrid, 2001, p. 50.

¹⁷ No obstante, las diferencias doctrinales entre los constitucionalistas españoles sobre la propia definición y el contenido del control parlamentario pueden consultarse, entre otros, en las aportaciones de ARAGÓN REYES, M.: “El control parlamentario”, *Revista de Derecho Político*, nº 23, primavera 1986, pp. 11-39; GARCÍA MORILLO, J.: “El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: “El control parlamentario”, Tecnos, Madrid, 1984, y RUBIO LLORENTE, F.: “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, nº 1, 1985, pp. 83-103.

Porque no sólo es diferente la relevancia constitucional y, por tanto, la “naturaleza” del control que desarrollan los Parlamentos y los “órganos de fiscalización externa”, sino que el carácter “técnico” de la actividad de éstos últimos –evidentemente, su razón de ser–, no puede desligarse del significado “político” democrático de los Parlamentos a los que deben su existencia. En caso contrario, las consecuencias políticas de ese carácter “técnico” serían muy diferentes a las perseguidas por Estados que se definen como democráticos y que basan en el “principio democrático” la configuración de sus instituciones.

A este respecto, sin duda resulta esclarecedora de las posibles “tensiones” entre “órganos de fiscalización externa” y Parlamentos, pero, sin duda, también indicativa de la especificidad “técnica” de la función de aquéllos la intervención en sede parlamentaria del Sr. Torres Boursault, Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, cuando afirmaba en la Sesión celebrada el miércoles 26 de septiembre de 1984 –en relación con el Informe del Tribunal de Cuentas respecto de los “resultados de la fiscalización de la Sociedad Estatal Inmobiliaria de Promociones y Arriendos (INPROASA)”–, que el Tribunal de Cuentas “es el órgano técnico del que se valen las Cortes Generales para posteriormente poder hacer una valoración política y las propuestas de resolución dirigidas bien al Tribunal de Cuentas o bien al Poder ejecutivo; pero en ningún caso (la Comisión) puede sustituir al Tribunal en la función técnica de control, ni convertirse por la vía de la Ponencia o de la actuación de esta Comisión en una Comisión investigadora”¹⁸.

2. Los órganos de fiscalización externa en las primeras regulaciones estatutarias.

En el momento de su promulgación, tan sólo dos de los Estatutos de Autonomía originarios de los que son objeto de consideración en el presente trabajo incluían una explícita referencia a la existencia de órganos de fiscalización externa de la actividad económica y financiera del sector público de sus respectivas Comunidades Autónomas.

Es el caso del artículo 42 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña¹⁹, en el que se preveía la “Sindicatura de Comptes de Cataluña”, para “asegurar la rendición de las cuentas de la Generalitat, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento”²⁰, y del artículo 59 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de

¹⁸ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, año 1984, nº 6, p. 15.

¹⁹ BOE nº 306, de 22 de diciembre de 1979.

²⁰ El artículo 42 afirmaba: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado d) del artículo 153 de la Constitución, se crea la Sindicatura de Comptes de Cataluña. Una Ley de Cataluña regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Generalitat, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento”.

Autonomía de la Comunidad Valenciana²¹, que configuraba la “Sindicatura de Comptes”²² con la finalidad de desarrollar “el control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat valenciana”.

Por tanto, la mayor parte de las Comunidades Autónomas examinadas (Andalucía, Aragón, Castilla y León e Islas Baleares) carecían de una previsión de rango estatutario para la creación de un órgano propio de fiscalización externa de su actividad económica y financiera.

Tales Estatutos de Autonomía o bien reconocían expresamente la competencia del Tribunal de Cuentas en la fiscalización externa de su actividad económica y financiera, como, entre otros, se recogía en el artículo 70 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Andalucía²³, o bien efectuaban una remisión genérica a la “legislación estatal” sobre estas materias, como la contenida en el apartado 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León²⁴.

En todo caso, a partir de la regulación contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas²⁵, la creación por las Comunidades Autónomas de órganos de fiscalización externa de su actividad económica y financiera había dejado de depender de la expresa previsión estatutaria de los mismos, al reconocer el mencionado precepto la competencia del Tribunal de Cuentas para la realización del “control económico y presupuestario de la actividad financiera” de las Comunidades Autónomas, “además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y, en su caso, las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario”. Todo ello, afirmaba el mencionado precepto, “sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado dos del artículo 150 de la Constitución”.

Unos órganos de fiscalización externa que podrían tener competencias respecto al control de la “gestión económica” y “financiera” del sector público correspondiente, una vez que el Tribunal

²¹ BOE nº 164, de 10 de julio de 1982.

²² El artículo 59 establecía: “El control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat valenciana corresponde a la Sindicatura de Comptes, sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado. Una Ley de las Cortes Valencianas fijará su composición y funciones, así como el Estatuto de sus miembros”.

²³ El mencionado precepto disponía: “El control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en los términos de la Ley” (BOE nº 9, de 11 de enero de 1982).

Disposiciones similares se contenían en los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 55.3) –Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, (BOE nº 195, de 16 de agosto de 1982)–, y de las Illes Balears (artículo 65) –Ley Orgánica 2/1983, de 25 de junio, (BOE nº 51, de 1 de marzo de 1983)–.

²⁴ El apartado 5 del artículo 40 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León –Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero–, afirmaba: “En todo lo no dispuesto expresamente por este Estatuto en materia de contabilidad y control de la actividad financiera, se tendrá en cuenta la legislación estatal que sea aplicable” (BOE nº 52, de 2 de marzo de 1983).

²⁵ BOE nº 236, de 1 de octubre de 1980.

Constitucional había rechazado las impugnaciones presentadas por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya contra el artículo 20 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante, LOAPA).

En efecto, en el mencionado precepto, posteriormente artículo 14 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico²⁶, se preveía que el Tribunal de Cuentas como “órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público”, establecería “secciones territoriales para el ejercicio de las funciones que le asigna su Ley Orgánica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma”. Un precepto que sería finalmente derogado por la Disposición Final Primera, 2, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas²⁷.

El Consejo Ejecutivo de la Generalitat había cuestionado la constitucionalidad del artículo 20 del Proyecto de LOAPA, que recogía idéntica redacción que el artículo 14 de la Ley 12/1983, por entender que extendía las atribuciones del Tribunal de Cuentas al “control de la gestión financiera”, vulnerando, de este modo, los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, entendió en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que esta impugnación carecía “de fundamento pues, aunque no con idéntica formulación, ambos controles, económico y financiero, aparecen atribuidos al Tribunal de Cuentas en los mencionados artículos de la Constitución, y el artículo 2 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, al desarrollar el artículo 136 de aquella, establece expresamente, como función propia del mismo, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público” (Fundamento Jurídico 25)²⁸.

No obstante, con base en la previsión contenida en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue aprobada la Ley 6/1984, de 5 de marzo, reguladora de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña²⁹, y con fundamento en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana³⁰, mientras que al amparo del artículo 22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, se promulgaron las leyes autonómicas que creaban órganos de fiscalización externa con tales competencias en las Comunidades Autónomas de Andalucía –la

²⁶ BOE nº 247, de 15 octubre de 1983.

²⁷ El Preámbulo de la Ley 7/1988, de 5 de abril, expone la intención del legislador de asegurar la “*indispensable coordinación*” del Tribunal de Cuentas tanto con “*los órganos de control interno de las Entidades del sector público*” como con “*los de control externo que puedan existir en las Comunidades Autónomas, haciendo innecesaria la creación de Secciones Territoriales que, lejos de conducir a una fiscalización eficaz supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control*”.

²⁸ STC 76/1983, de 5 de agosto (Pleno). Ponente: Magistrada Sra. Begué Cantón (BOE nº 147, de 18 de agosto).

²⁹ DOGC nº 474, de 3 de octubre de 1984.

³⁰ DOGV nº 253, de 20 de mayo de 1985.

Cámara de Cuentas de Andalucía³¹– y de Aragón –la Cámara de Cuentas de Aragón³²–, mientras que la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, creada con anterioridad, no adoptó como cobertura jurídica directa la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas sino, específicamente, la Ley 1/1986, de 5 de febrero, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, donde se recogía “el mandato expreso de creación y puesta en marcha de la Sindicatura de Cuentas”³³.

Porque, en efecto, como reconociera J. M. Vera Santos atendiendo a la regulación contenida en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución y a lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, resultaba una “posibilidad cierta” que se podían crear órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas y que tales órganos “realicen las funciones en el ámbito comunitario correspondiente, como también que ostentarán competencias sobre los Entes Locales, bien sean competencias plenas en cuanto a la fiscalización o limitadas a supuestos establecidos”³⁴.

Cuestión distinta es la de las relaciones que, en la práctica, mantiene el Tribunal de Cuentas con los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas. Unas relaciones, en ciertos aspectos, conflictivas, derivadas, según pone de manifiesto C. Iglesias García de Vicuña, de la “distinta interpretación” que se viene dando al artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas según se trate del órgano estatal o de los órganos autonómicos, provocando, en no pocas ocasiones, “inactividades” e, incluso, “confrontaciones” entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas³⁵.

Una polémica que se ha visto reforzada, en opinión de la autora, por la “clara extensión de la competencia del Tribunal de Cuentas allá donde exist(e) órgano de control externo autonómico”³⁶, por lo que resulta cuando menos difícil precisar en términos prácticos la trascendencia que para las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas tiene la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm.

³¹ La Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, fue elaborada, según afirma su Exposición de Motivos, “*extraestatutariamente*”, con “*cobertura jurídica en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*” (BOJA, nº 24, de 22 de marzo).

³² Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón (BOA nº 76, de 27 de junio).

³³ Exposición de Motivos de la Ley 1/1987, de 18 de febrero, de la Sindicatura de Cuentas (BOIB nº 27, de 2 de marzo).

³⁴ VERA SANTOS, J. M.: “El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 137.

³⁵ IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C.: “El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, en VAA: *Estudios sobre el Control Externo autonómico*, Civitas, Cámara de Cuentas de Andalucía, Caja de Ahorros El Monte, Madrid, 2002, pp. 70-71.

³⁶ IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C.: “El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 74.

190/2000, de 13 de julio, según la cual “en lo relativo a las actividades de control «previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas», nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias”. Una afirmación que para el Tribunal deriva de la consideración de que, según lo dispuesto en el artículo 136.1 CE, “la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores” [Fundamento Jurídico 11.h)]³⁷.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que no contaba con una previsión en su regulación estatutaria originaria, incorporó a través de la reforma de su Estatuto operada por la Ley Orgánica 4/1999, 8 de enero, el “Consejo de Cuentas”³⁸, que “realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable” del “sector público” y “demás entes públicos” de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las que corresponden al Tribunal de Cuentas en la Constitución, habiendo sido desarrollado por la Ley 2/2002, de 9 de abril, de la Comunidad Autónoma³⁹.

3. Caracteres de los órganos de fiscalización externa en la legislación de desarrollo.

3.1. Naturaleza jurídica y estructura.

La legislación autonómica suele definir, en general, a tales órganos como órganos de “fiscalización”, como lo hace la Ley que regula la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁴⁰, si bien se precisa que esa “fiscalización” es “externa” en la legislación sobre la Cámara de Cuentas de Andalu-

³⁷ BOE de 11 de agosto de 2000. Conflicto positivo de competencia (Pleno). Ponente: Magistrado Sr. Jiménez Sánchez.

³⁸ En efecto, la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, modificaba el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, regulando el Consejo de Cuentas con el siguiente tenor: “1. El Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución. 2. Una Ley de las Cortes regulará sus competencias, organización y funcionamiento”.

³⁹ BOCyL, nº 76, de 22 de abril de 2002.

⁴⁰ El artículo 1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña., afirma que la Sindicatura de Cuentas “es el órgano de fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Cataluña. Depende orgánicamente del Parlamento de Cataluña. Lo que dispone el párrafo anterior debe entenderse de acuerdo con lo que establece el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de las competencias que la Constitución confiere al Tribunal de Cuentas. La Sindicatura de Cuentas podrá actuar por delegación del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo”, (DOGC nº 415, de 9 de marzo de 1984).

cía⁴¹, la Cámara de Cuentas de Aragón⁴², la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁴³, y el Consejo de Cuentas de Castilla y León⁴⁴. Tan sólo en la regulación de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana se utiliza la denominación de órgano “de control externo”⁴⁵.

Del mismo modo, todas las normas legales que han sido objeto de análisis reconocen unánimemente la “dependencia” de los órganos de fiscalización externa respecto de las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.

De este modo, de “dependencia”, en sentido genérico, se califica la relación del Consejo de Cuentas de Castilla y León respecto de las Cortes (artículo 1.1), si bien en el caso de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de la Cámara de Cuentas de Aragón, parece querer salvaguardarse expresamente el carácter “técnico” del órgano, al hacer mención a esta característica inmediatamente antes de afirmar su “dependencia” de la respectiva Asamblea Legislativa (artículos 1 y 1.1, respectivamente). Sin embargo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares y la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana se afir-

⁴¹ El artículo 1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía define a este como “*órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía, al que, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” (BOJA nº 24, de 22 de marzo de 1988).

⁴² El artículo 1.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón lo califica de “*órgano técnico dependiente de las Cortes de Aragón, al que, sin perjuicio de las competencias que la constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, corresponde la fiscalización externa de la gestión económico-financiera, contable y operativa, en su caso, del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*”. 2. *En el ejercicio de sus funciones, la Cámara de Cuentas de Aragón actuará con sumisión al ordenamiento jurídico y con total independencia respecto a los órganos y a los entes públicos que están sujetos a su fiscalización*” (BOA nº 76, de 27 de junio de 2001).

⁴³ El artículo 1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears afirma que corresponde a este órgano “*la fiscalización externa de la actividad económica y financiera y contable del sector público de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias que, con relación a todo el territorio nacional, corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica que lo regula*”. 2. *La Sindicatura de Cuentas dependerá orgánicamente del Parlamento de las Illes Balears, si bien ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico*” (BOIB nº 50, de 10 de abril de 2004).

⁴⁴ La Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León afirma, en su artículo 1.1 que este órgano “*es la institución dependiente de las Cortes de Castilla y León que realiza las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León*”. 2. *Las funciones y competencias del Consejo se entienden sin perjuicio de las legalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, correspondiéndole también el ejercicio de las que le sean delegadas por éste, en los términos previstos en su Ley Orgánica*”. 3. *En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Cuentas actúa con plena independencia de los entes sujetos a su fiscalización, y con sometimiento a la presente Ley y al resto del ordenamiento jurídico*” (BOCyL. Suplemento al nº 76, de 22 de abril de 2002).

⁴⁵ El artículo 1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana afirma que a este órgano “*con la máxima iniciativa y responsabilidad, corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera del sector público valenciano, así como de las cuentas que la justifiquen. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado*”.

La Sindicatura de Cuentas dependerá orgánicamente de las Cortes Valencianas, si bien gozará de total independencia funcional para el mejor cumplimiento de sus fines” (DOGV nº 253, de 20 de mayo de 1985).

ma únicamente que mantienen una “dependencia orgánica” con el correspondiente Parlamento autonómico (segundos párrafos del artículo 1, en todos ellos).

Por ello, según la normativa examinada, corresponde a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas la elección de los miembros de los órganos de fiscalización externa, con independencia de que éstos se configuren como órganos unipersonales o colegiados.

La configuración unipersonal resulta minoritaria en la legislación actualmente aprobada, y la opción del legislador autonómico por ésta parece deberse a la voluntad de entroncar con precedentes históricos más o menos remotos con el mismo carácter, como es el caso de las referencias contenidas en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón, a la figura del “Maestre Racional, institución procedente de la administración siciliana, introducida en Aragón por Pedro III en 1283 y afianzada por Jaime II en 1293”, así como en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana –que también sitúa el precedente histórico de esta institución en el “Maestro Racional”–. Sin embargo, lo cierto es que no parece tratarse de precedentes determinantes, pues si bien en el primer caso se configura una magistratura unipersonal –el Auditor General de Aragón, elegido por las Cortes de Aragón por “mayoría de tres quintas partes de sus miembros” (artículo 17.1)–, en el segundo, se opta por la regulación como un órgano colegiado.

En general, por tanto, atendiendo a la regulación legal examinada, la mayoría de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas se configuran como órganos colegiados –tres Síndicos componen la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁴⁶ y la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁴⁷, cinco Consejeros el Consejo de Cuentas de Castilla y León⁴⁸, y siete son los Síndicos de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁴⁹ y de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁵⁰–.

⁴⁶ El artículo 23.uno de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Valencia afirma que “los Síndicos, en número de tres, serán elegidos para un período de seis años por las Cortes Valencianas, mediante votación mayoritaria de las tres quintas partes de sus miembros”.

⁴⁷ Como establece el artículo 21.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas Illes Balears, “los Síndicos en número de tres, tienen que ser designados por el Parlamento de las Illes Balears mediante votación por mayoría de las tres quintas partes de sus miembros por un período de seis años”.

⁴⁸ La Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León dispone en su artículo 22.1: “Los cinco Consejeros de Cuentas serán elegidos por las Cortes de Castilla y León, por un período de seis años, en votación conjunta de los candidatos que corresponda presentar a los Grupos Parlamentarios en proporción al número de Procuradores integrado en cada uno de ellos. Los candidatos se entenderán designados si alcanzan el voto favorable de los tres quintos de la Cámara en primera votación o de la mayoría absoluta en segunda votación, si fuere necesaria”.

⁴⁹ El artículo 24.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía afirma: “Los Consejeros, en número de siete, serán designados por el Parlamento de Andalucía mediante votación y por mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, por un período de seis años, renovándose cada tres por tres y cuatro séptimas partes sucesivamente”.

⁵⁰ El artículo 20.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña establece: “Los Síndicos, en número de siete, serán designados por el Parlamento mediante votación por mayoría de las tres quintas partes, por un período de seis años”. Pre-

Una vez que se ha puesto de manifiesto expresamente la dependencia de estos órganos de fiscalización externa de la respectiva Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, todos los textos examinados suelen precisar que el ejercicio de sus funciones se desarrollará con “plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico”, como ocurre, con unas u otras variantes menores, en la legislación de Andalucía (artículo 4.1), Aragón (artículo 1.2), Cataluña (artículo 3.1), Islas Baleares (artículo 1.2) y Castilla y León (artículo 1.3), mientras en el caso de la Comunidad Valenciana se opta por afirmar su “independencia funcional”.

Una “independencia funcional” que se trata de garantizar, entre otros aspectos, mediante el establecimiento de un tiempo de mandato de sus miembros que desvincula su permanencia en el cargo del tiempo de duración de las respectivas legislaturas –generalmente seis años–, como ocurre con la Cámara de Cuentas de Aragón (artículo 18), el Consejo de Cuentas de Castilla y León (artículo 22), la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (artículo 23), la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (artículo 20), y la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares (artículo 17.2). No obstante, para la Cámara de Cuentas de Andalucía (artículo 24.1) se prevén renovaciones parciales cada tres años, por tres y cuatro séptimas partes sucesivamente.

Asimismo, se reconoce la independencia y/o inamovilidad de sus miembros, junto a un elenco más o menos amplio de incompatibilidades que, en el caso de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón (artículo 19.3) se asimilan de modo expreso a la de los jueces.

Pero las diferencias respecto de la regulación del régimen de incompatibilidades de los miembros de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas resultan significativas.

En este sentido, la regulación legal de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁵¹, y del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁵², contienen un amplio elenco de situaciones incompatibles con

cisamente la última modificación introducida por la Ley 7/2002, de 25 de abril, se refiere al procedimiento para realizar la propuesta de nombramiento del Síndico Mayor, que corresponde al Pleno de la Sindicatura.

⁵¹ Concretamente, el artículo 22 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña establece que la condición de miembro de este órgano será incompatible con: “a) La de Diputado al Parlamento de Cataluña; b) La de Diputado al Congreso de los Diputados; c) La de Senador; d) La de miembro del Tribunal de Cuentas; e) La de “Sindic de Greuges”; f) La de Defensor del Pueblo; g) Cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales o de sus organismos autónomos, de las empresas públicas y de las empresas vinculadas, cualquiera que sea su forma jurídica; h) El cumplimiento de funciones directivas o ejecutivas en los partidos políticos, en las centrales sindicales y en las asociaciones empresariales; i) La de miembro de cualquiera de los órganos asesores del Consejo Ejecutivo de la Generalidad; j) El ejercicio de su profesión o de cualquier otra actividad remunerada”.

⁵² Según dispone el artículo 25 de la Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la condición de Consejero de Cuentas será incompatible con los siguientes cargos y funciones: “a) Procurador de las Cortes de Castilla y León; b) Diputado del Congreso de los Diputados; c) Senador; d) Parlamentario europeo; e) Concejal; f) Consejero del Tribunal de Cuentas o de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas; g) Defensor del Pueblo; h) Procurador del Común; i) Cualquier cargo político o administrativo del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Universidades, de las Entidades Locales, y de sus organismos autónomos, entes o empresas públicas o participadas, o de cualquier otra institución pública; j) El ejercicio de funciones directivas o ejecutivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales; k) El ejercicio de cualquier otra actividad profesional pública o privada excepto la administración de su propio patrimonio, salvo

la de miembro del respectivo órgano de fiscalización externa, en general derivadas de la permanencia en cargos representativos estatales o autonómicos –Diputado, Senador, Parlamentario europeo, Diputado autonómico, Concejal, etc.–, así como en cargos de “extracción parlamentaria” –Consejero del Tribunal de Cuentas, miembro de otros órganos de fiscalización externa, Defensor del Pueblo, Defensor del pueblo autonómico, etc.–, al igual que el desempeño de “cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales o de sus organismos autónomos, de las empresas públicas y de las empresas vinculadas”.

Por supuesto, en todos los casos se contempla la incompatibilidad con “el desempeño de funciones directivas, ejecutivas o asesoras en Partidos Políticos, Centrales Sindicales, Organizaciones Empresariales y Colegios Profesionales”, aunque las regulaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía (artículo 26.1) y de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (artículo 23.4), establecen limitaciones menos detalladas⁵³.

Asimismo, el desempeño del cargo resulta incompatible con “el ejercicio de cualquier otra actividad profesional pública o privada” remunerada, excepto la administración del propio patrimonio, introduciendo expresamente el mencionado artículo 25 de la Ley que regula el Consejo de Cuentas de Castilla y León la salvedad relativa a “la investigación o la docencia previa autorización”, y al desarrollo de actividades de “producción y creación literaria, artística, científica, técnica o investigadora, las publicaciones derivadas de las mismas, así como la colaboración o la asistencia ocasional a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes”.

En última instancia, la autonomía funcional de estos órganos se trata de garantizar mediante la previsión de una autonomía presupuestaria y reglamentaria respecto de los mismos, resultando especialmente significativa, en el primer aspecto, la regulación contenida en el artículo 3.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, donde se reconoce que “acorde con su independencia funcional”, corresponde en todo caso a la Sindicatura de Cuentas la “elaboración y aprobación del proyecto de su propio presupuesto, integrándose este último, una vez tramitado y aprobado por los órganos competentes, en el Presupuesto de la Generalidad Valenciana, como Sección independiente”.

la investigación o la docencia previa autorización del Pleno del Consejo. No obstante, serán compatibles las actividades de producción y creación literaria, artística, científica, técnica o investigadora, las publicaciones derivadas de las mismas, así como la colaboración o la asistencia ocasional a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes”.

⁵³ El artículo 26.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en términos casi idénticos al 23.4 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, establece que el cargo de Consejero será incompatible “con el ejercicio de cualquier otra actividad, tanto pública como privada, que no sea la administración de su propio patrimonio, así como con el desempeño de funciones directivas o ejecutivas en Partidos Políticos, Centrales Sindicales, Asociaciones Empresariales y Colegios Profesionales”.

En efecto, la totalidad de las normas examinadas contienen previsiones específicas relativas a la competencia de estos órganos para elaborar y aprobar sus propios Presupuestos, que se integran, como Sección específica, en los Presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma⁵⁴. De este modo, los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas continúan la línea seguida por ciertos “órganos constitucionales” y de “relevancia constitucional”, que tratan de asimilar su autonomía presupuestaria a la única que es reconocida de modo expreso por la Constitución en el artículo 72.1 respecto de las Cámaras⁵⁵.

Sin embargo, en relación con la autonomía para aprobar sus propios Reglamentos de Organización y Funcionamiento internos, no parecen emular a otros “órganos constitucionales” y de “relevancia constitucional”, previniendo la normativa examinada que los Reglamentos de Régimen Interior de los mismos sean aprobados por las Asambleas legislativas respectivas o por la Comisión correspondiente que mantenga las relaciones con los órganos de fiscalización externa [Cámara de Cuentas de Andalucía (Disposición Adicional)⁵⁶, Cámara de Cuentas de Aragón (Disposición Adicional Segunda)⁵⁷, Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares (Disposición Adicional Cuarta)⁵⁸, Consejo de Cuentas de Castilla y León (Disposición Final Primera)⁵⁹, Sindi-

⁵⁴ Cámara de Cuentas de Andalucía [artículo 3.1.b)]; Cámara Cuentas Aragón (artículo 4); Sindicatura de Cuentas Illes Balears (artículo 3.2); Consejo de Cuentas de Castilla y León (artículo 20.g); Sindicatura de Cuentas de Cataluña (artículo 3.3), y Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (artículo 3.1).

⁵⁵ En relación con este aspecto, RUIZ TARRÍAS, S.: “La «autonomía presupuestaria» de los órganos constitucionales. Una aproximación a su configuración en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, en VAA: *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 565-600.

⁵⁶ Según dispone la Disposición Adicional de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía: “*Antes de transcurridos seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la Cámara de Cuentas elevará a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento de Andalucía un proyecto de Reglamento de esta Ley, para su discusión y aprobación*”.

⁵⁷ La Disposición Adicional Segunda de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón establece: “*En el plazo de tres meses posteriores a su nombramiento, el Auditor General elevará a su nombramiento, el Auditor General elevará a las Cortes de Aragón un proyecto de Reglamento de Organización y funcionamiento para su debate y aprobación, en su caso, por la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces*”.

⁵⁸ La Disposición Adicional Cuarta de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, dispone: “*En desarrollo de la presente Ley y en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Consejo de la Sindicatura aprobará un proyecto de Reglamento de régimen interior que regule la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la Sindicatura, que será elevado al Parlamento a los efectos de su tramitación*”.

⁵⁹ Según la Disposición Final Primera de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, “*en el plazo de seis meses a partir de su constitución el Pleno del Consejo elaborará el proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas para su aprobación, si procede, por las Cortes de Castilla y León*”.

captura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (Disposición Adicional Segunda)⁶⁰, y Sindicatura de Cuentas de Cataluña (Disposición Final Segunda)⁶¹].

En aplicación de tales previsiones, han sido aprobadas la Resolución de 25 de noviembre de 2003, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, “por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión de Hacienda y Presupuestos, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía”⁶²; el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁶³; la Resolución de 19 de marzo de 1986, por la que se aprueban las Normas de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁶⁴; el Acuerdo de 19 de septiembre de 1986, del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁶⁵, y el Reglamento de Régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁶⁶.

En todo caso, la intervención de las Asambleas legislativas en la aprobación de los respectivos Reglamentos de régimen interior ha planteado ciertas dudas acerca del procedimiento a seguir en la tramitación de tales normas y, en última instancia, respecto de la naturaleza jurídica de las mismas.

En este sentido, la previsión contenida en la Disposición Adicional de la Ley 6/1985, de 8 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, para aprobación de las normas de régimen interior de dicho órgano, disponiendo al efecto la remisión por la Sindicatura de Cuentas a las Cortes Valencianas de un proyecto de normas de régimen interior para su discusión y aprobación, que concluyó con la aprobación del Reglamento de Régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, por acuerdo de 19 de septiembre de 1986 de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, fue objeto de un pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de junio de 1997)⁶⁷, en el que se contienen importantes precisiones respecto de la naturaleza jurídica de dicha norma.

⁶⁰ La Disposición Adicional Segunda de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana afirma: “El Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes que aprueben las Cortes Valenciana, así como las normas que apruebe el Consejo en virtud de lo previsto en el artículo 3.3º, desarrollarán y adaptarán a las características propias de la Sindicatura de Comptes el régimen previsto en el párrafo anterior”.

⁶¹ La Disposición Final de la Ley de la Cámara de Cuentas de Cataluña prevé que “Antes de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, la Sindicatura de Cuentas elaborará el proyecto de normas de régimen interior, que presentará al Parlamento para su discusión y aprobación”.

⁶² BOJA nº 241, de 16 de diciembre de 2003.

⁶³ BOCyL nº 59, de 26 de marzo de 2004.

⁶⁴ DOGC nº 689, de 23 de mayo de 1986.

⁶⁵ DOGV nº 448, de 29 de octubre de 1986. Corrección de errores en DOGV nº 490, de 19 de diciembre.

⁶⁶ BOIB nº 78, de 21 de mayo de 2005.

⁶⁷ Contencioso-Administrativo. Sala 3ª. Sección 3ª. Ponente: Sr. Ledesma Bartret.

Según la opinión expresada por el Tribunal, el Reglamento de Régimen Interior impugnado constituye una norma con rango de ley, atendiendo a las consideraciones siguientes: 1) En primer lugar, estima que su debate y aprobación por una Comisión dotada de competencia legislativa plena supone la utilización de un procedimiento “estrictamente legislativo, al término del cual ha recaído la aprobación de un órgano parlamentario dotado del poder necesario para crear una norma con rango de ley”, de tal modo que el producto resultante tiene que tener, necesariamente, “ese mismo rango de ley”, cuya “degradación” al rango reglamentario supondría una vulneración de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía a las Cortes Valencianas. 2) En segundo lugar, el Tribunal considera “incompatible con la separación de poderes” que el Gobierno regulase aspectos del funcionamiento de un órgano (la Sindicatura de Cuentas) que “actúa por delegación de las Cortes” y que tiene “entre sus funciones la de controlar precisamente al Gobierno”. 3) En última instancia, afirma, en el Reglamento impugnado se encuentran “preceptos constitucionalmente reservados a normas con rango de ley”, que no pueden encontrar emplazamiento en un reglamento ejecutivo (Fundamento de Derecho 5º).

3.2. Funciones.

3.2.1. La función fiscalizadora.

En tanto que órganos de fiscalización, todos los órganos examinados tienen atribuidas funciones de esta naturaleza respecto de “la gestión económica, financiera y contable” del sector público de la Comunidad Autónoma. En ocasiones se define esa tarea también como “operativa”, como ocurre en la normativa de Aragón, mientras en el caso de la legislación de la Comunidad Valenciana se afirma que el “control” de la actividad financiera “del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen” no es sólo “económico”, sino también “presupuestario”.

A tales efectos, suele ser común en las normas de desarrollo examinadas la definición del “sector público” de la Comunidad Autónoma, que comprende, además de la Administración de la Comunidad y de sus instituciones, Organismos Autónomos y Empresas, las Corporaciones locales, las Universidades Públicas y todos los organismos que vengan determinados por ley (artículo 2.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁶⁸, artículo 2.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón⁶⁹,

⁶⁸ Según el artículo 2.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía: “1. A los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía: a) La Junta de Andalucía, sus Órganos Autónomos, sus Instituciones y Empresas; b) Las Corporaciones Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, así como los Organismos Autónomos y Empresas Públicas de ellas dependientes; c) Las Universidades Públicas de Andalucía; d) Cuantos organismos y entidades sean incluidos por norma legal”.

⁶⁹ El artículo 2.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón dispone: “A los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad de Aragón: a) La Administración de la Comunidad de Aragón, sus organismos públicos, empresas y demás entes recogidos en el artículo 8 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; b) Las Entidades Locales de Aragón, así como los organismos públicos, empresas, consorcios y demás entes dependientes de las mismas; c) Aquellas entidades y organismos públicos no incluidos en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos del sector público aragonés; d) Cuantos órganos y entidades sean incluidos por Ley”.

artículo 5 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁷⁰, artículo 2.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁷¹, y artículo 2.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁷²). Tan sólo el artículo 2.1 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León enumera los ámbitos sobre los que se desarrolla habitualmente la fiscalización del Consejo de Cuentas sin hacer referencia explícita al “sector público”⁷³.

En todo caso, la fiscalización se desarrolla en relación con la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma, que también incluye la fiscalización de “las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de los órganos del sector público” percibidas por personas físicas o jurídicas (artículo 4.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁷⁴, artículo 2.3 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón⁷⁵, artículo 3.2 de la Ley reguladora del

⁷⁰ Según el artículo 5 de la Ley de la Sindicatura de Cataluña: “A efectos de la presente Ley, componen el sector público de Cataluña: a) La Generalitat y sus organismos autónomos; b) Las corporaciones locales y sus organismos autónomos; c) Las empresas públicas y las vinculadas, cualquiera que sea su fórmula jurídica”.

⁷¹ El artículo 2.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana afirma: “El sector público Valenciano, a los efectos de esta Ley, está integrado por: a) La Generalitat Valenciana, sus entidades autónomas, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas de ella dependientes y cuantas Entidades estén participadas mayoritariamente por aquéllas; b) Las Entidades Locales que conforman el territorio de la Comunidad Autónoma, sus Organismos Autónomos, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas dependientes de las mismas y cuantas Entidades estén participadas mayoritariamente por aquéllas; c) Cuantos Organismos y Corporaciones sean incluidos por la Ley de las Cortes Valencianas”.

⁷² El artículo 2.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears establece: “El ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura de Cuentas se extiende al sector público de las Illes Balears que, a los efectos de esta Ley, está integrado por: a) La Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; b) Los consejos insulares y las entidades locales radicadas en las Illes Balears; c) La Universidad de las Illes Balears; d) Cualquier organismo, ente, entidad, fundación o empresa, con participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, de alguna de las entidades citadas en los apartados anteriores, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado”.

⁷³ Según establece el artículo 2.1 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León: “Están sometidos a la fiscalización del Consejo de Cuentas de Castilla y León: a) La administración de las Cortes de Castilla y León, y de los Órganos e Instituciones dependientes de ellas; b) La Administración de la Comunidad Autónoma, así como sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado; c) Las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, y sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado; d) Las Universidades públicas de Castilla y León, así como los organismos, entes y sociedades dependientes de ellas”.

⁷⁴ El artículo 4.1.a) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía dispone: “Son funciones propias de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que ejercerá con total independencia: a) Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de Andalucía, velando por la legalidad y eficiencia de cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriven y, en general, de la recaudación, inversión o aplicación de los fondos públicos”.

⁷⁵ El artículo 2.3 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón establece: “A la Cámara de Cuentas le corresponde la fiscalización de la totalidad de los fondos públicos, entendidos éstos como los gestionados por el sector público aragonés, así como de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público aragonés percibidos por personas físicas o jurídicas”.

Consejo de Cuentas de Castilla y León⁷⁶, artículo 2.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁷⁷, artículo 2.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁷⁸, y artículo 2.2.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁷⁹).

Sin perjuicio de la competencia genérica de fiscalización antes mencionada, en algunas de las legislaciones de desarrollo examinadas se contiene una referencia expresa a la fiscalización de la “contabilidad electoral” respecto de las formaciones políticas que concurran a los procesos electorales desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, si bien existen diferencias respecto a la inclusión de las elecciones municipales o solamente de las elecciones a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. En el primero de los supuestos podría encuadrarse el contenido del artículo 2.1.i) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁸⁰ y en el segundo el artículo 2.2.d) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁸¹, mientras que el artículo 4.f) de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁸² se remite a lo dispuesto, a tales efectos, en la legislación electoral de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, en algunas de las normas examinadas se menciona de modo expreso como competencia específica de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la fiscalización del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diferentes programas

⁷⁶ Según el artículo 3.2 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Plan anual de fiscalizaciones “concretará todas las actuaciones a llevar a cabo durante el ejercicio correspondiente, incluyendo las relativas a la declaración definitiva de la Cuenta General de la Comunidad, las fiscalizaciones a realizar por mandato legal, y las fiscalizaciones especiales a realizar como consecuencia de la iniciativa fiscalizadora que corresponde al propio Consejo y a las Cortes de Castilla y León. En todo caso, el Plan anual establecerá también los criterios generales para la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales y contratos en los que la aprobación del gasto corresponda a la Junta de Castilla y León”.

⁷⁷ El artículo 2.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña prevé, entre las funciones de la Sindicatura de Cuentas: “b) Fiscalizar las subvenciones, los créditos y las ayudas con cargo a los presupuestos de los entes públicos indicados en el artículo 5, así como los avales y exenciones fiscales directos y personales concedidos por estos entes”.

⁷⁸ El artículo 2.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana afirma: “Corresponde, asimismo, a la Sindicatura de Comptes el control externo de toda ayuda, cualquiera que sea su naturaleza, que, con cargo a sus presupuestos, otorguen las instituciones del sector público valenciano a personas físicas, instituciones o entidades del sector privado”.

⁷⁹ El artículo 2.2.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears establece que corresponde al ámbito de actuación de la Sindicatura de Cuentas la fiscalización de: “b) Las subvenciones, los créditos, los avales y demás ayudas de contenido económico concedidos por los sujetos integrantes del sector público de las Illes Balears a cualquier persona física o jurídica”.

⁸⁰ Según dispone el artículo 2.1.i) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, corresponde a dicho órgano: “Fiscalizar la contabilidad de los procesos electorales cuyo ámbito se circunscriba a Cataluña”.

⁸¹ El artículo 2.2.d) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears incluye en el ámbito de actuación de la Sindicatura de Cuentas: “d) La contabilidad electoral de las formaciones políticas que concurran a las elecciones al Parlamento de las Illes Balears”.

⁸² El artículo 4.f) de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León prevé que, en el ejercicio de su función fiscalizadora, dicho órgano, realizará: “f) El examen de la contabilidad electoral en los términos previstos en la legislación electoral de la Comunidad de Castilla y León”.

presupuestarios [artículo 4.1.b) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁸³, artículo 5.2 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁸⁴, y artículo 2.1.h) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña⁸⁵].

Por lo demás, en casi todos los casos se reconoce la posibilidad de desarrollar cualquier “otra actuación” que le encomiende o atribuya el Tribunal de Cuentas. Este es el caso del artículo 4.2 Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁸⁶, del artículo 3.1.e) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón⁸⁷, del artículo 4.g) de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁸⁸, y del artículo 4.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares⁸⁹.

Sin embargo, en el supuesto del artículo 2.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña dicha delegación se encuentra condicionada a su aceptación por la Comisión de Gobierno de la Sindicatura de Cuentas⁹⁰.

Asimismo, suele ser común atribuir a estos órganos funciones de “asesoramiento” a las respectivas Asambleas Legislativas “en materias de su competencia”, como es el caso de la Cámara

⁸³ Según dispone el artículo 4.1.b) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, corresponde a dicho órgano: “b) Fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que se otorguen a personas físicas o jurídicas”.

⁸⁴ El artículo 5.2 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León establece: “2. La fiscalización deberá extenderse, asimismo, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a si tales medios se utilizaron en la forma más adecuada”.

⁸⁵ El artículo 2.1.h) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña incluye como funciones de dicho órgano: “h) Fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los distintos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, de los créditos, de las ayudas y de los avales, e indicar, si procede, las causas del incumplimiento”.

⁸⁶ El artículo 4.2 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía se refiere, entre las funciones propias de dicho órgano, al desarrollo de “las funciones de fiscalización que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas”.

⁸⁷ El artículo 3.1.e) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón incluye como funciones de dicho órgano: “e) Desarrollar las funciones de fiscalización e instrucción que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas”.

⁸⁸ El artículo 4.g) de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León asigna a dicho órgano: “g) Cualquier otra actuación que le encomienden o atribuyan el Tribunal de Cuentas o las Cortes de Castilla y León”.

⁸⁹ El artículo 4.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears reconoce entre las funciones de dicho órgano: “b) El ejercicio de las competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, en los términos previstos en su Ley Orgánica”.

⁹⁰ El artículo 2.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña establece: “También es función de la Sindicatura de Cuentas cualquier otra que le sea delegada por el Tribunal de Cuentas y sea aceptada por la Comisión de Gobierno según lo dispuesto en el artículo 15”.

de Cuentas de Andalucía [artículo 4.1.c)]⁹¹, la Cámara de Cuentas de Aragón [(artículo 3.1.b)]⁹², la Ley del Consejo de Cuentas de la Comunidad de Castilla y León (artículo 16)⁹³, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (artículo 5.2)⁹⁴ y la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (artículo 6.2)⁹⁵.

Por su parte, el artículo 4.c) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares se refiere a su “función consultiva” en relación “con los criterios a aplicar en los supuestos determinados de su función fiscalizadora”, accesible para todos los “entes del sector público” sometidos a la fiscalización de la Sindicatura de Cuentas⁹⁶.

La iniciativa fiscalizadora corresponde a los propios órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas y a los Parlamentos autonómicos⁹⁷.

En determinados supuestos, también se habilita para ello a otros sujetos, como el Gobierno autonómico o las Entidades Locales, previo acuerdo de los respectivos Plenos (artículo 6.2 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, artículo 6.2 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón, artículo 14.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y artículo 10.3 in fine de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares).

No obstante, el artículo 10.3 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares regula también una iniciativa de fiscalización indirecta reconocida a “los integrantes del sector público delimitados en el artículo 2”, como sujetos que “podrán interesar al Parlamento que, por acuer-

⁹¹ El artículo 4.1.c) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía le asigna la función de: “c) Asesorar al Parlamento de Andalucía en la materia propia de sus competencias”.

⁹² El artículo 3.1.b) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón reconoce entre las funciones de dicho órgano: “b) La de asesoramiento a las Cortes de Aragón en materia de su competencia”.

⁹³ Por su parte, el artículo 16 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León afirma: “El Consejo de Cuentas asesorará a las Cortes de Castilla y León, cuando sea requerido para ello por la Comisión competente en materia de Presupuestos, emitiendo dictamen respecto de Proyectos y Proposiciones de Ley relativos a procedimientos presupuestarios, contabilidad pública, intervención y auditoría”.

⁹⁴ El artículo 5.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana dispone: “El asesoramiento a las Cortes Valencianas en las materias propias de su competencia”.

⁹⁵ EL artículo 6.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña prevé que la Sindicatura de Cuentas “puede emitir, en cualquier momento, a petición del Parlamento o cuando, en casos de necesidad extraordinaria y urgente, lo considere pertinente, informes o memorias relativos a las funciones definidas en el artículo 2”.

⁹⁶ El artículo 5.2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears dispone: “La Sindicatura de Cuentas puede tener, asimismo, función consultiva en relación con los criterios a aplicar en los supuestos determinados de su función fiscalizadora, a la que pueden acceder los entes del sector público sometidos a ella por la vía, la forma y el procedimiento que se determine reglamentariamente”.

⁹⁷ Artículo 6.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, artículo 6.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón, artículo 14.1 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y artículo 10.1 y 2 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

do de la comisión competente en materia de Hacienda y Presupuestos, inste a la Sindicatura de Cuentas la realización de actuaciones fiscalizadoras respecto de sí mismos, por conducto de sus respectivos órganos de gobierno, en los términos que prevea el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura”.

En todo caso, suele ser común que las leyes reguladoras examinadas prevean el desarrollo de la función fiscalizadora de acuerdo con un “programa previo” –“programa anual de fiscalización” o “plan anual de fiscalizaciones”–, elaborado por el propio órgano de fiscalización externa, aunque con distinto grado de participación de la Asamblea Legislativa respectiva.

En efecto, mientras que los artículos 5 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁹⁸ y 14.6 de la Ley Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana⁹⁹, no hacen referencia a la participación de la Asamblea Legislativa en el “plan” o “programa de fiscalización”, el artículo 5 Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón¹⁰⁰ prevé la consulta a la Asamblea Legislativa, con carácter previo a su aprobación definitiva, y el artículo 3 Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León¹⁰¹ prevé su sometimiento a la aprobación de la Asamblea Legislativa, por lo que podría afirmarse que, en éste último supuesto, sin duda resulta menoscabada en alguna medida la independencia del Consejo de Cuentas en el ejercicio de sus funciones.

⁹⁸ Según el artículo 5 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía: “La Cámara de Cuentas deberá realizar sus funciones según un programa previo confeccionado por ella misma, de acuerdo con su presupuesto y de cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la calidad y regularidad de la gestión económico-financiera del sector público andaluz. Esta actividad no podrá verse mermada por el derecho de petición que corresponde al Parlamento, al Consejo de Gobierno o a las Entidades Locales”.

⁹⁹ El apartado 6 del artículo 14 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana establece: “La Sindicatura de Comptes debe realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo, confeccionado por ella misma y con cuya ejecución pueda formarse juicio suficiente sobre la calidad y regularidad de la gestión económico-financiera del sector público valenciano. Esta actividad no podrá verse afectada por el derecho de petición que corresponde a las Cortes Valencianas, al Consell y a las Entidades Locales”.

¹⁰⁰ El artículo 5 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón dispone: “1. La Cámara de Cuentas, de acuerdo con su presupuesto, aprobará cada año un programa de fiscalización, de cuya ejecución pueda derivarse un juicio suficiente sobre la calidad y regularización de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público aragonés. 2. La Cámara de Cuentas, en orden a la elaboración del programa anual de fiscalización, y previamente a su aprobación definitiva, consultará preceptivamente a las Cortes de Aragón a fin de que, por los mecanismos que disponga su Reglamento, expresen las prioridades que, a su juicio, puedan existir en el ejercicio de la función fiscalizadora”.

¹⁰¹ Según el artículo 3 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León: “1. El Consejo de Cuentas realizará sus funciones de fiscalización conforme al Plan anual que elabore y someta a la aprobación de las Cortes de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución. 2. El Plan concretará todas las actuaciones a llevar a cabo durante el ejercicio correspondiente, incluyendo las relativas a la declaración definitiva de la Cuenta General de la Comunidad, las fiscalizaciones a realizar por mandato legal, y las fiscalizaciones especiales a realizar como consecuencia de la iniciativa fiscalizadora que corresponde al propio Consejo y a las Cortes de Castilla y León. En todo caso, el Plan anual establecerá también los criterios generales para la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales y contratos en los que la aprobación del gasto corresponda a la Junta de Castilla y León. 3. El Plan anual de fiscalizaciones podrá ser modificado a lo largo del año a que se refiera, por acuerdo de las Cortes de Castilla y León, a iniciativa propia o a propuesta del Consejo de Cuentas”.

El ejercicio de la función fiscalizadora se desarrollará de acuerdo con un procedimiento que, por regla general, incluye el “examen y comprobación” de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, el “examen y comprobación” de las cuentas de las Corporaciones Locales y el “examen y comprobación” de las cuentas de las Universidades Públicas, Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás instituciones o entidades que integren el sector público de la Comunidad Autónoma.

El resultado de la actuación fiscalizadora se expondrá a través de “informes” o “memorias de fiscalización” que ponen fin al procedimiento de instrucción desarrollado a tales efectos por los órganos de fiscalización externa, que han de ser elevados al respectivo Parlamento, y, en ciertos supuestos –a excepción de lo previsto en la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León y en la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña–, remitidos al Tribunal de Cuentas, además de ser publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma¹⁰².

Además de los “informes” o “memorias de fiscalización”, en todos los casos se prevé la elaboración de una “Memoria” o “Informe anual” de sus actividades que, igualmente, deberá ser remitida a la respectiva Asamblea Legislativa¹⁰³.

El procedimiento de debate y aprobación de los “informes” y “memorias” que los órganos de fiscalización externa deben remitir a la respectiva Asamblea Legislativa se contempla, con mayor o menor detalle, en casi la totalidad de los Reglamentos parlamentarios.

Así, las regulaciones más completas se contienen en el Reglamento del Parlamento de Andalucía¹⁰⁴, que regula en el Capítulo Segundo del Título Decimocuarto “*Las relaciones del Parlamento con la Cámara de Cuentas*”, y, sobre todo, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña¹⁰⁵, cuyo Capítulo VII del Título IV se dedica a regular “*Las relaciones del Parlamento con la Sindicatura de Cuentas*”. Las restantes regulaciones parlamentarias se limitan a incorporar el examen de los informes remitidos por el respectivo órgano de fiscalización externa entre los Informes de diferente naturaleza que deban ser remitidos al Parlamento (Capítulo Primero, Título XI, del Reglamento de las Cortes de Castilla y León¹⁰⁶; Capítulo Primero, Título XIV, del Reglamento de

¹⁰² Artículos 12 y 14 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, artículo 14 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón, artículo 14 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, artículo 6 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, artículo 7.b), 8 y 9 de la Ley Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y artículo 12 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

¹⁰³ Artículo 15 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, artículo 33 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón, artículo 15 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, artículo 8.2 de la Ley Sindicatura de Cuentas de Cataluña, artículo 12 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y artículo 13 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

¹⁰⁴ BOJA nº 198, de 10 de octubre de 2005.

¹⁰⁵ BOE nº 38, de 14 de febrero de 2006.

¹⁰⁶ BOCyL nº 179/6, de 29 de julio de 2005.

las Cortes de Aragón¹⁰⁷, y artículo 173 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares¹⁰⁸). Tan sólo el Reglamento de las Corts Valencianes¹⁰⁹ no contiene ninguna previsión expresa al respecto.

La mayor parte de las regulaciones asigna el examen y aprobación de los “informes” y “memorias” remitidos por el órgano de fiscalización externa a la Comisión de Hacienda, de Economía o de Economía y Presupuestos. Tan sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña prevé la existencia de una específica “Comisión de la Sindicatura de Cuentas” (artículo 162.2) para el desarrollo de las relaciones con la misma.

3.2.2. La atribución de “competencias jurisdiccionales”.

El carácter esencialmente fiscalizador que caracteriza a estos órganos en la actualidad no era considerado, inicialmente, como excluyente para el desarrollo de una “función jurisdiccional”, como, por lo demás, se recogía en la primera ley autonómica que creó y reguló uno de estos órganos, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

En efecto, la definición de las “funciones” de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña contenida en el artículo 2 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, se refería, de un lado, a las labores fiscalizadoras, de emisión de dictámenes y consultas, así como a otras de análisis y de formulación de propuestas (apartado 1º), y, de otro, afirmaba que, “en relación con el enjuiciamiento de hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad contable, la competencia será ejercida de acuerdo con lo que establece el artículo 1 si incurriesen en ello quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos” (apartado 2º).

Esta diferenciación se veía corroborada orgánicamente cuando el artículo 12.d) enumeraba entre los órganos de la Sindicatura de Cuentas una “Sección de Fiscalización” y otra “Sección de Enjuiciamiento”, correspondiendo a la primera, según disponía el artículo 17, “la verificación de la contabilidad de los entes del sector público de Cataluña y el examen y comprobación de sus cuentas” (artículo 17.1), mientras que la segunda se haría cargo, “en el marco de lo que establece el artículo 2.2”, de la “instrucción de los procedimientos jurisdiccionales y el enjuiciamiento de las responsabilidades contables de quienes tienen a su cargo caudales o efectos públicos, de acuerdo con las funciones propias de la Sindicatura de Cuentas” (artículo 18.1).

El enjuiciamiento de tales preceptos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 187/1988, de 17 de octubre¹¹⁰ –que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presi-

¹⁰⁷ BOA nº 79, de 9 de julio de 1997.

¹⁰⁸ BOIB nº 67, de 23 de junio de 1986.

¹⁰⁹ DOCV nº 55425, de 10 de enero de 2007.

¹¹⁰ BOE nº 267, de 7 de noviembre de 1988. Pleno. Ponente: Magistrada Sra. Begué Cantón.

dente del Gobierno contra los artículos 2.2, 5.b) y 9.1 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña–, dio lugar, entre otros extremos, a la posterior aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 15/1991, de 4 de julio, de modificación de la Ley de 1984¹¹¹, así como, sobre todo, a un determinado entendimiento, en sentido restrictivo, de las “competencias jurisdiccionales” que pueden asumir estos órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en nuestro ordenamiento constitucional vigente.

En efecto, en relación con dicha regulación inicial de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 2.2 y, por conexión, 12.d) de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, “en cuanto crea la Sección de Enjuiciamiento, y 18, de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña”.

A juicio del Tribunal Constitucional, la cuestión de fondo consistía en determinar si la “función de enjuiciamiento contable” llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas “puede ser ejercida por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en el ámbito territorial de esta Comunidad”, cuestión que debía ser analizada, afirmaba, al amparo de lo establecido en el artículo 136 de la Constitución y de las normas que integran el “bloque de constitucionalidad en esta materia”, integrado por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se creaba la Sindicatura de Cuentas (Fundamento Jurídico 1º).

De este modo, el Tribunal estimaba que la argumentación formulada por el Abogado de la Generalitat confundía “las dos funciones” que, en desarrollo del artículo 136 CE, atribuye la LOTCu a éste. De un lado, la “función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público”, y, de otro, la “función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”. La primera de ellas, afirmaba el Tribunal, “se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9)”, y el “resultado” de la misma se recoge en los Informes o Memorias anuales que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales (artículo 12.1), “en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público (artículo 14)”, haciendo constar “cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado”, e indicando “la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla (artículo 12.2)”.

Sin embargo, según se desprende de la expresión “jurisdicción propia”, contenida en el artículo 136.2, párrafo segundo, de la Constitución, y en el artículo 15.1 LOTCu, el “enjuiciamiento contable”, afirmaba el Tribunal Constitucional, “aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional”, caracterizada por las notas de “necesaria e improrrogable, exclusiva y plena” (artículo 17.1 LOTCu), lo que explica, en su opinión, que se garantice la “independencia e inamovilidad” de los miembros del Tribunal de Cuentas, así como el establecimiento respecto de ellos de las “mismas causas de incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial” (artículo 33.1).

¹¹¹ DOGC nº 1468, de 17 de julio de 1991.

Desde tales premisas, la actividad de la “Sección de Enjuiciamiento” consiste –“a través de un procedimiento judicial”, regulado en el Capítulo Tercero del Título V y desarrollado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal, donde aparecen “los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso”–, en “la aplicación de la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión”. En última instancia, en el “ámbito de la jurisdicción contable” se “aplica supletoriamente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal” (Disposición Final Segunda, LOTCu).

El reconocimiento de una distinta naturaleza a tales funciones justifica, a juicio del Tribunal Constitucional, que el Tribunal de Cuentas sea calificado como “supremo órgano fiscalizador” (artículo 1.1), pero que –en relación con la “función de enjuiciamiento contable”–, sea considerado “único en su orden”, ejerciendo una jurisdicción “exclusiva y plena” que se extiende a “todo el territorio nacional” (artículo 1.2). En consecuencia, si bien se prevé la existencia de órganos de fiscalización externa en el ámbito de las Comunidades Autónomas, “no ocurre lo mismo con los órganos de enjuiciamiento contable” en tales entidades territoriales, respecto de los cuales “no existe” previsión legal, salvo la “limitada” referencia contenida en el artículo 26.3 LOTCu. De ahí que el Tribunal concluyera que no resultaba posible justificar la “función de enjuiciamiento contable” de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña “ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal” (Fundamento Jurídico 2º).

Asimismo, rechazaba la posibilidad de fundamentar la “función de enjuiciamiento contable” de la Sindicatura de Cuentas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 42, en opinión del Tribunal, configuraba a dicho órgano con el contenido “propio de la actividad fiscalizadora”, según ha sido descrita a partir de los artículos 136.1 y 2 de la Constitución y en el Capítulo Segundo de la LOTCu (Fundamento Jurídico 3º).

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional estimaba que, aisladamente considerado, el artículo 2.2 de la Ley 6/1984, del Parlamento de Cataluña, dada su remisión al artículo 1 de la misma Ley y, por lo tanto, a su función fiscalizadora, no supone ningún obstáculo para realizar una interpretación “conforme” a la Constitución y a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (Fundamento Jurídico 4º). Sin embargo, existían otros preceptos en la Ley del Parlamento de Cataluña que en opinión del Tribunal, si bien no habían sido directamente impugnados, impedían atribuir al artículo 2.2 ese sentido que sería conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Se trataba, concretamente, del artículo 12.d), en tanto que configuraba como uno de los órganos de la Sindicatura de Cuentas, “distinto de la denominada «Sección de Fiscalización», a la también denominada «Sección de Enjuiciamiento»”, dotando a dicho órgano de una “estructura orgánica” que “no se encuentra prevista ni constitucional ni estatutariamente”, y que únicamente se justificaría a través de la pretensión de que la Sindicatura de Cuentas “hubiese de ejercer una función jurisdiccional o de «enjuiciamiento contable» de la que fuera titular”, lo que, en su opinión, rebasa la delegación atribuida por el artículo 26.3 LOTCu, referida “a los órganos de fiscalización”, en el sentido estricto que debía darse a dicha denominación, habida cuenta de la distinción establecida por la propia Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Además, el artículo 18 de la Ley 6/1984, del Parlamento de Cataluña –tampoco incluido entre los impugnados–, ponía de relieve, manifiestamente, a juicio del Tribunal Constitucional, la pretensión del legislador catalán de “atribuir a la Sindicatura de Cuentas, bien la titularidad de una función jurisdiccional, o bien una participación en la que es propia del Tribunal de Cuentas”, en tanto que no especificaba si las competencias asignadas en relación al “enjuiciamiento contable” eran “propias” o “delegadas”, excediendo los límites constitucionales, estatutarios e, incluso, los previstos en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Habida cuenta de la conexión de los artículos 12.d) y 18 de la Ley impugnada con el artículo 2.2 de la misma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estimaba que procedía la declaración de inconstitucionalidad y la consecuente nulidad de los preceptos citados (Fundamento Jurídico 5º).

Con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional en relación al Consejo de Cuentas de Galicia (STC 18/1991, de 31 de enero)¹¹² –en la que el Tribunal consideró que las “actividades de instrucción” aparecen configuradas “claramente como una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas” y, por tanto, la previsión contenida en la Ley gallega no sujeta a delegación del Tribunal de Cuentas suponía “ir *ultra vires* respecto de lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución y en el artículo 53 del Estatuto de autonomía” gallego (Fundamento Jurídico 4)–, tuvo lugar el desistimiento del Gobierno de la Nación en relación a los recursos de inconstitucionalidad planteados contra ciertos preceptos de otras disposiciones legales autonómicas que creaban órganos de fiscalización externa, entre otras, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Valencia (Desistimiento reconocido mediante ATC núm. 97/1991, de 21 de marzo), la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Desistimiento reconocido mediante ATC núm. 99/1991, de 21 de marzo), y la Cámara de Cuentas de Andalucía (Desistimiento reconocido mediante ATC núm. 101/1991, de 21 de marzo).

Por todo ello, cuando algunas regulaciones legales contemplan, de modo expreso, la asunción por parte de estos órganos de competencias relativas a la “instrucción” de “procedimientos jurisdiccionales”, lo hacen por “delegación” del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.3 de su Ley Orgánica (artículo 12.3 in fine de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía¹¹³,

¹¹² BOE nº 48, de 25 de febrero de 1991. Pleno. Ponente: Magistrado Sr. López Guerra.

¹¹³ El artículo 12.3 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía prevé que “Si en el ejercicio de su función fiscalizadora la Cámara de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, lo trasladará, sin dilación, al Tribunal de Cuentas a los efectos de su posible enjuiciamiento.

La instrucción de los procedimientos jurisdiccionales correspondientes podrá ser efectuada por la Cámara de Cuentas de acuerdo con lo prevenido en la legislación específica del Tribunal de Cuentas”.

artículo 3.1.e) de la Ley de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón¹¹⁴, y artículo 4.3 de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana¹¹⁵).

No obstante, aunque sin hacer referencia expresa al desarrollo de funciones de “instrucción” del enjuiciamiento de la responsabilidad contable, el artículo 1, último inciso, de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña reconoce que “*La Sindicatura de Cuentas podrá actuar por delegación del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo*”, en términos similares a lo dispuesto por el artículo 1.2 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León¹¹⁶, y por el artículo 4.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares¹¹⁷.

Precisamente el requisito de la “delegación” por el Tribunal de Cuentas, como presupuesto para el ejercicio de competencias jurisdiccionales, explica que en la legislación examinada sea común la incorporación de la previsión de que si en el ejercicio de la “función fiscalizadora” fueran advertidos indicios de responsabilidad contable, se dará traslado de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, a los efectos de su posible enjuiciamiento [Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía (artículo 12.3, primer inciso), Ley de la Cámara Cuentas de Aragón (artículo 14.4)¹¹⁸, y Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares (artículo 6)¹¹⁹].

En todo caso, en sus respectivos Reglamentos de Organización y Funcionamiento o de Régimen Interno se concreta el desarrollo de las competencias “instructoras” que les sean delegadas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, siendo el Título IV del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas

¹¹⁴ El artículo 3.1.e) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón, asigna a dicho órgano: “*e) Desarrollar las funciones de fiscalización e instrucción que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas*”.

¹¹⁵ El artículo 4.3 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana establece: “*Por delegación del Tribunal de Cuentas podrán ser instruidos, por la Sindicatura de Comptes, los procedimientos jurisdiccionales pertinentes para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que pueden incurrir quienes tengan a su cargo la recaudación, la administración, el manejo o custodia de caudales o efectos públicos*”.

¹¹⁶ El artículo 1.2 de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León afirma: “*Las funciones y competencias del Consejo se entienden sin perjuicio de las legalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, correspondiéndole también el ejercicio de las que le sean delegadas por éste, en los términos previstos en su Ley Orgánica*”.

¹¹⁷ Según el artículo 4.1.b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, corresponde a dicho órgano: “*El ejercicio de competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, en los términos previstos en su Ley Orgánica*”.

¹¹⁸ El artículo 14.4 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón establece: “*Si en el ejercicio de su función fiscalizadora la Cámara de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable y/o de responsabilidad penal, lo trasladará sin dilación al Tribunal de Cuentas del Estado y a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, respectivamente, a los efectos de su posible enjuiciamiento*”.

¹¹⁹ Según el artículo 6 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears: “*La Sindicatura de Cuentas coordinará su actividad con la del Tribunal de Cuentas a fin de garantizar la mayor eficacia y economía de la gestión y evitar la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. Si en el ejercicio de su actividad fiscalizadora la Sindicatura de Cuentas advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, lo pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas, a los efectos de su enjuiciamiento*”.

de la Comunidad Valenciana el único que las denomina “*Función jurisdiccional*”, mientras que el Capítulo IV de las Normas de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña se refiere en la Sección 2ª al “*Procedimiento de Enjuiciamiento*”.

Por su parte, el artículo 32 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y León regula específicamente “*La delegación de la instrucción por el Tribunal de Cuentas*”, el Capítulo II del Título II del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares se refiere a las “*Funciones delegadas por el Tribunal de Cuentas*”, y la Sección 2ª del Capítulo IV del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía se titula “*Responsabilidades derivadas de los informes de auditoría*”.

4. La configuración de los órganos de fiscalización externa en los Estatutos de Autonomía reformados.

La más significativa de las novedades que presenta la regulación de los órganos de fiscalización externa en los Estatutos de Autonomía objeto de reforma, respecto de las originarias regulaciones estatutarias, proviene de su generalizada inclusión en la organización institucional de las Comunidades Autónomas objeto de análisis, ya que todas las nuevas regulaciones estatutarias prevén de modo expreso la existencia de una Cámara de Cuentas, Sindicatura de Cuentas o Consejo de Cuentas, aunque no en todas ellas su reconocimiento se encuadra en idénticos términos en la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

De este modo, mientras los Estatutos de Autonomía de Andalucía (Capítulo VI)¹²⁰, Cataluña (Capítulo V, Sección Tercera)¹²¹, y la Comunidad Valenciana (Capítulo VI)¹²², optan por reconocer su existencia en el Capítulo dedicado a “Otras instituciones” de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Capítulo II, del Título VI)¹²³ y el Estatuto de Autonomía de Aragón (Capítulo II, del Título VIII)¹²⁴ optan por regular el Consejo de Cuentas en el Capítulo dedicado a la “Hacienda”, mientras que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contempla su previsión en el Título denominado “De las instituciones” de la Comunidad Autónoma”, si bien

¹²⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20 de marzo de 2007).

¹²¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20 de julio de 2006).

¹²² Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11 de abril de 2006).

¹²³ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº 288, de 1 de diciembre de 2007).

¹²⁴ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 97, de 23 de abril de 2007).

en un Capítulo específico dedicado al “control de los poderes de la Comunidad Autónoma” (Capítulo VIII)¹²⁵.

En las regulaciones examinadas se define a tales órganos como de “fiscalización externa” de la actividad económica y presupuestaria de la Comunidad Autónoma, si bien los Estatutos de Autonomía de Andalucía (artículo 130.1)¹²⁶ y de la Comunidad Valenciana (artículo 39)¹²⁷ se refieren a él como “órgano de control externo”, mientras que los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 112.1)¹²⁸, Cataluña (artículo 80.1)¹²⁹, Castilla y León (artículo 90.1)¹³⁰ e Illes Balears (artículo 82.1)¹³¹ utilizan las expresiones “órgano fiscalizador externo” u “órgano de fiscalización externa”.

En todo caso, su función fiscalizadora recae invariablemente sobre el “sector público” de la Comunidad Autónoma (artículo 82.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), si bien los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 39), Aragón (artículo 112.1), Cataluña (artículo 80.1) y Andalucía (artículo 130.1) incluyen también referencias a los entes locales, mientras que el artículo 90.1 del Estatuto de Autonomía de las Castilla y León afirma genéricamente que el Consejo de Cuentas realizará “*las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León (...)*”.

¹²⁵ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE nº 52, de 1 de marzo de 2007).

¹²⁶ Según el artículo 130.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: “*La Cámara de Cuentas es el órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía*”.

¹²⁷ El artículo 39, en su primer inciso, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana dispone: “*La Sindicatura de Comptes es el órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen*”.

¹²⁸ El artículo 112.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma: “*La Cámara de Cuentas de Aragón es, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*”.

¹²⁹ El artículo 80.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece: “*La Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña*”.

¹³⁰ Según dispone el artículo 90.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: “*El Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución*”.

¹³¹ El artículo 82.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears afirma: “*Sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Comptes es el órgano al cual corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de las Illes Balears*”.

Asimismo, la mayoría de las regulaciones estatutarias reconocen de modo expreso la “dependencia” de los órganos de fiscalización externa respecto de sus respectivos Parlamentos, precisando en algunos casos que se trata de una dependencia “orgánica”.

En esta línea se pronuncian el artículo 130.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía¹³², el artículo 90.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el artículo 112.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón¹³³, y el artículo 80.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, precisando, estos dos últimos preceptos que el respectivo órgano de fiscalización externa “ejerce sus funciones por delegación” del Parlamento, aunque en el caso del Estatuto de Cataluña se especifica que ejerce sus funciones “*con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes*”¹³⁴. Sin embargo, no se contiene ninguna referencia respecto de la dependencia parlamentaria de los órganos de fiscalización externa en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears.

Por otro lado, sólo las regulaciones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 90.1), Aragón (artículo 112.1) y las Illes Balears (artículo 82.1), formulan una mención expresa a que el correspondiente órgano de fiscalización externa ejerce sus funciones “sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas”. En sentido contrario, cabe subrayar que el artículo 80.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé que “*la Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer sus relaciones de cooperación mediante convenio. En este convenio deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable*”.

Por último, algunas de las regulaciones estatutarias examinadas incluyen también referencias a la composición de los respectivos órganos de fiscalización externa.

Así, el artículo 81.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que la Sindicatura de Cuentas “*estará formada por Síndicos designados por el Parlamento por mayoría de tres quintas partes. Los Síndicos eligen entre ellos al Síndico o Síndico Mayor*”. Por su parte, el artículo 82.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears precisa que la Sindicatura de Comptes “*estará formada por tres Síndicos, elegidos por el Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados*”. No obstante, la mayoría de las regulaciones se remiten a una ley para la regulación de su composición, organización y funciones (artículo 130.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 90.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículo 81.2 del Estatuto de

¹³² El artículo 130.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone: “*La Cámara de Cuentas depende orgánicamente del Parlamento de Andalucía. Su composición, organización y funciones se regulará mediante ley*”.

¹³³ El artículo 112.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma que la Cámara de Cuentas de Aragón “*dependerá directamente de las Cortes de Aragón y ejercerá sus funciones por delegación de éstas*”.

¹³⁴ El artículo 80.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que la Sindicatura de Cuentas “*depende orgánicamente del Parlamento, ejerce sus funciones por delegación del mismo y con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes*”.

Autonomía de Cataluña; artículo 39, párrafo segundo, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y artículo 112.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

5. Conclusiones.

Atendiendo a la regulación contenida en los primeros Estatutos de Autonomía, donde únicamente dos Comunidades Autónomas de las que han sido objeto de consideración en el presente trabajo –Cataluña y Comunidad Valenciana–, incluían una explícita referencia a la existencia de órganos de fiscalización externa, puede considerarse que la implantación de tales órganos a nivel estatutario ha sido completa, teniendo en cuenta que, en la actualidad, la totalidad de los Estatutos de Autonomía que han sido reformados contemplan la existencia de dichos órganos en su entramado institucional.

Un grado de implantación que, sin embargo, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, tiene su origen en el desarrollo legislativo de la previsión contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. De este modo, las nuevas regulaciones estatutarias no han hecho sino incorporar en aquellos Estatutos de Autonomía que inicialmente carecían de una previsión expresa, la existencia de los órganos de fiscalización externa que, salvo en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya habían sido creados por la legislación autonómica y venían desarrollando sus funciones en el contexto de la misma.

Es por ello que en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, e Illes Balears, la previsión de los órganos de fiscalización externa constituye una “innovación” estatutaria, aunque no pueda afirmarse, en puridad, que constituya una “novedad” en la organización institucional de dichas Comunidades Autónomas. Cuestión aparte resulta la regulación del Consejo de Cuentas de Castilla y León, cuya previsión estatutaria se introdujo por vez primera a través de la reforma del Estatuto de Autonomía realizada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, por lo que la previsión de dicho órgano contenida en la reforma realizada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, no constituye una “innovación”.

En todo caso, respecto de aquellas primeras regulaciones estatutarias que no contenían previsión alguna respecto de los órganos de fiscalización externa, podría afirmarse que los Estatutos de Autonomía reformados vienen a colmar una laguna en la regulación estatutaria que la hace congruente con la organización institucional “de facto” de dichas Comunidades Autónomas.

Desde tales premisas, las diferentes regulaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía reformados tan sólo coinciden invariablemente en reconocer al “sector público” de la Comunidad Autónoma como objeto de la fiscalización, resultando en los demás aspectos tan sólo parcialmente coincidentes entre sí mas no uniformes. En algunos casos debido a la voluntad de “trasladar” al contenido del Estatuto de Autonomía aquellos aspectos relativos a los órganos de fiscalización externa que, en algún momento del proceso de su regulación a nivel legislativo, han sido cuestionados, y si ha existido pronunciamiento del Tribunal Constitucional, tratando de

solventar las posibles dificultades técnicas, como es el caso de la previsión por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de que las relaciones de cooperación entre la Sindicatura de Cuentas y el Tribunal de Cuentas sean establecidas a través de un “convenio”, donde se incluirán los mecanismos de participación en “los procedimientos jurisdiccionales” sobre responsabilidad contable.

En este sentido, resulta significativa la diferente ubicación sistemática de los órganos de fiscalización externa en las nuevas regulaciones estatutarias, en tanto que tan sólo los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Illes Balears, incluyen a tales órganos, de un modo u otro, entre las “instituciones” de la Comunidad Autónoma.

También merece ser subrayada, atendiendo a los argumentos expresados al inicio del presente trabajo, la diferente denominación que reciben tales órganos, siendo en este sentido los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la Comunidad Valenciana los únicos que se refieren a ellos como “órganos de control externo”, mientras que el resto de las nuevas regulaciones estatutarias utilizan la denominación de “órganos de fiscalización” o de “órganos de fiscalización externa”.

Del mismo modo, no aparece la referencia expresa a la “dependencia” de los respectivos órganos de fiscalización externa respecto de las Asambleas Legislativas en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears, quedando este aspecto relegado a la regulación legislativa respectiva, aún cuando en éste último caso, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears precisa que los Síndicos serán elegidos por el Parlamento.

Por lo demás, casi la totalidad de las regulaciones estatutarias se remiten a una ley para determinar la regulación de la composición, organización y funciones de los respectivos órganos de fiscalización externa. Una legislación que, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, resulta en algunos casos previa al reconocimiento de dichos órganos a nivel estatutario.

Dichas normas legales desarrollan los principios que definen a los órganos de fiscalización externa en nuestro ordenamiento jurídico, basándose en el reconocimiento de su dependencia orgánica respecto de las respectivas Asambleas Legislativas y reconociendo, al mismo tiempo, su independencia en el ejercicio de sus funciones. Una independencia que no sólo se trata de garantizar respecto de las Asambleas Legislativas estableciendo un tiempo de desempeño del cargo diferente al de las respectivas legislaturas, sino también, en general, a través del reconocimiento explícito de la inamovilidad de sus miembros, junto con un elenco más o menos amplio de incompatibilidades, del mismo modo que de los respectivos Consejos de Gobierno, reconociendo, en la línea de otros órganos constitucionales y de relevancia constitucional, la autonomía presupuestaria de los órganos de fiscalización externa.

Por lo que respecta a sus funciones, suele ser común reconocer el desarrollo de una “función consultiva” o de “asesoramiento” respecto de las Asambleas Legislativas en materias de su competencia que, en algún supuesto, como es el caso de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, es accesible también a “todos los entes del sector público” sometidos a fiscalización.

En todo caso, la función nuclear que desarrollan tales órganos es la “función fiscalizadora” de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma correspondiente, de ahí que sea común la definición legislativa del “sector público” de la respectiva Comunidad Autónoma. Una actividad fiscalizadora que, además, en las Leyes de la Sindicaturas de Cuentas de Cataluña, del Consejo de Cuentas de Castilla y León y de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, se extiende, de modo expreso, a la fiscalización de la “contabilidad electoral” de las formaciones políticas que concurran a los procesos electorales desarrollados en el ámbito territorial de dichas Comunidades Autónomas, aún cuando existan diferencias respecto de su aplicación a las elecciones municipales o solamente a las elecciones autonómicas.

Una función fiscalizadora que, según suele ser comúnmente reconocido en las regulaciones legales examinadas, se desarrolla con arreglo a un previo “programa” o “plan de fiscalización” anual elaborado por el propio órgano de fiscalización externa, respecto del cual se prevén diferentes grados de participación de la Asamblea Legislativa, siendo las leyes reguladoras de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana las únicas que no contemplan participación alguna de la Asamblea Legislativa en relación con el “plan” o “programa de fiscalización”, como, por otro lado, resulta congruente con la afirmación de la “independencia funcional” de los órganos de fiscalización externa.

De cualquier modo, el desarrollo de “competencias jurisdiccionales” por los órganos de fiscalización externa ha venido siendo la cuestión más discutida doctrinal y jurisprudencialmente desde la aprobación de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, donde se reconocía la posibilidad de enjuiciar los hechos constitutivos de responsabilidad contable.

Aun cuando la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, contribuyó de modo decisivo a un determinado entendimiento, en sentido restrictivo, de las “competencias jurisdiccionales” que pueden asumir los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en nuestro ordenamiento jurídico, lo cierto es que todavía hoy se plantean ciertas dudas respecto de la “naturaleza jurídica” de las competencias “instructoras” de procedimientos jurisdiccionales que, por delegación del Tribunal de Cuentas, sean asumidas por los órganos de fiscalización externa¹³⁵.

Ello no es óbice para que, a partir de la regulación legal, donde se reconoce de modo más o menos explícito que el desarrollo de “competencias jurisdiccionales” se realizará por delegación del Tribunal de Cuentas, los Reglamentos de Régimen interior o de Organización y Funcionamiento de los órganos de fiscalización externa –a excepción de la Cámara de Cuentas de Aragón, que no ha sido aprobado–, desarrollen los términos en los que se ejercerán tales competencias, en el caso del Reglamento de Régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña con la denominación de “Procedimiento de enjuiciamiento” y en el de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana bajo el epígrafe de “función jurisdiccional”.

¹³⁵ Vid. los términos de la polémica en RUIZ TARRÍAS, S.: “La función jurisdiccional de los órganos de control externo. Especial referencia a la Cámara de Cuentas de Andalucía”, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pp. 299-313.

§ 24. **LAS AGENCIAS TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Juan López Martínez
Antonio M^a López Molino

Sumario

- 1. Reflexiones sobre el carácter instrumental de las Agencias Tributarias en la gestión del modelo de financiación autonómica.**
- 2. Consideraciones sobre el modelo de financiación pública de las Comunidades Autónomas.**
 - 2.1. El esquema constitucional de reparto de poder financiero.
 - 2.2. Evolución del modelo financiero de las Comunidades Autónomas.
 - 2.2.1. Ley Orgánica 8/1980 (los modelos 1980 y 1996).
 - 2.2.2. Ley Orgánica 7/2001 (el modelo 2001).
 - 2.2.3. Proyecto de Ley Orgánica 2009.
- 3. Apuntes sobre la naturaleza y régimen jurídico de las Agencias Tributarias. Aspectos comunes de los modelos normativos autonómicos.**
 - 3.1. Panorama legal.
 - 3.2. Categorización jurídico-administrativa.
 - 3.3. Naturaleza jurídica.
 - 3.4. Régimen jurídico básico.
- 4. A modo de últimas reflexiones.**

1. Reflexiones sobre el carácter instrumental de las Agencias Tributarias en la gestión del modelo de financiación autonómica.

Abordar el análisis de las “Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas” en una obra que estudia el proceso de reforma estatutaria en el que se han visto, o se han querido ver comprometidas algunas Comunidades Autónomas en una nueva deriva legislativa por consolidar el “Estado de las Autonomías”, nos obliga a enmarcar el indicado análisis en aquél más amplio de evaluación del grado de sintonía de estos textos estatutarios con la legalidad constitucional y orgánica en materia de financiación de las Comunidades Autónomas.

Aún no responsabilizándole en exclusividad del nuevo biorritmo normativo impreso al proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, y sin desmerecer la enjundia sustantiva de cuantas materias de corte no financiero han sido ex novo introducidas en el cuerpo de aquellos, nadie permanece ajeno al hecho de que el interés de las Comunidades Autónomas por forzar el ensanche de las coordenadas financieras a las que se deben en el ejercicio de su actividad, se ha erigido históricamente, y sin duda seguirá siéndolo en el futuro, en razón bastante y motivación poderosa para comprometer a los legisladores estatal y autonómico en tan espinosa tarea de normación.

A fuerza de compadecernos con nuestra historia legislativa más reciente, y habida cuenta de que, como puso de manifiesto el profesor Ferreiro *“La Constitución Española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica responde sin duda al principio federal del fraccionamiento vertical del poder.... en nuestro caso, del reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas... (y desde luego) el tema de la Hacienda local no puede ser ajeno, claro está, a este principio fundamental...”*, ha de reconocerse que los basamentos constitucionales del sistema de financiación pública estatal y del resto de entes territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) que ya delineara para éstos el Estado en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, han venido trasluciendo deficiencias estructurales, solo explicadas, de un lado, por la ausencia de un reparto eficiente y de una distribución equilibrada entre tales entes públicos de las diferentes materias objeto de tributación y, de otro, por el modelo constitucional de reparto entre éstos del poder normativo en materia financiera y tributaria.

Sea como fuere, son en estas circunstancias donde encontramos localizada la causalidad de todo un proceso histórico de concreción y redefinición normativa de modelos financieros territoriales a los que se ha condenado a vagar en una deriva descentralizadora, impulsada, a doble banda, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, y en la que el debate y el pulso de la negociación política se ha focalizado en la lucha por el reparto y distribución de cuotas de participación en los tributos del Estado y en la actualización de los métodos de nivelación financiera de las Comunidades Autónomas¹.

¹ Proceso este del que, además y por si fuese poco, han estado siempre ausentes las Haciendas Locales, tolerándose por el resto de entes territoriales que hayan permanecido en una situación de continua reivindicación y expectación en torno a cómo finalmente podría diseñarse su modelo de financiación, en qué medida los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financieras que presiden el ejercicio por ellas de su poder financiero y tributario resultarían robustecidos o, cuando

De ahí, que al hilo del análisis que ahora prologamos acerca de las “Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas”, consideramos conveniente descifrar la contribución al remozamiento legal del modelo de financiación pública autonómica que, ahora, una vez más², viene dada por obra de los propios Estatutos de Autonomía y demás disposiciones legales autonómicas dictadas en y para su desarrollo.

Conocedores, pues, de la tensión dialéctica trabada históricamente entre Estado y Comunidades Autónomas en la delineación de sus respectivos marcos de financiación, y convencidos de que desde el Estado, y ya desde 1978, nunca se ha sido acreedor de una concepción financiera (y con ello, tributaria) global de las Haciendas públicas, que, comprensiva de las interrelaciones financieras entre los distintos entes territoriales y de la necesidad de un reparto adecuado entre ellos de los recursos financieros, propiciase y dinamizase el ulterior proceso normativo, equilibrado y en sintonía con la Constitución Española, de sus respectivos modelos de financiación, creemos obligado desvelar en el presente trabajo las intenciones veladas y pretendidas por los legisladores autonómicos, con la pertinente previsión estatutaria de irrumpir en las estructuras organizativas de las Administraciones autonómicas, con las Agencias Tributarias y con los Consorcios de colaboración³.

menos, garantizados a resultas de lo que ocurriera en las otras esferas territoriales y, sobre todo, cuándo se acometería tan necesaria tarea.

La versión descentralizadora dada, a pie de norma, al modelo constitucional de parcelación y reparto del poder tributario entre los distintos entes públicos y que, tal cual se ha indicado, se consumó por obra de la reforma del sistema tributario estatal y de la articulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, derivó en un escenario al que contribuyeron conscientemente aquellos entes territoriales dotados de poder financiero y tributario –y titulares de potestad legislativa–, en tanto centraron y vienen centrando aún todos sus esfuerzos en cerrar sus respectivos modelos de financiación con escaso interés por las relaciones entre las distintas Haciendas públicas y sin ponderar su impacto sobre el ámbito local, consiguiendo así que el Estado se reserve para sí la mayor parte de las capacidades económicas susceptibles de ser gravadas y dejando en cambio a las Comunidades Autónomas un espacio reducidísimo para crear ex novo tributos propios pero compensadamente apuntalado con un sistema de cesión a ellas de tributos estatales capaz de procurar suficiencia financiera con que garantizar la marcha del proceso de consolidación del “Estado de las Autonomías”.

Y mientras tanto, las Corporaciones locales, titulares de poder financiero y tributario y potestad reglamentaria, al ser desplazadas del debate político sobre el diseño de los sistemas públicos de financiación se les ha recluido en una suerte de posición marginal y residual.

² Conviene recordar, que la propia LOFCA de 1980, vino en gran parte condicionada por la promulgación del Estatuto de autonomía de Cataluña y del País Vasco.

³ Esto es, ¿qué resultados, en términos de rentabilidad y calidad en la gestión, se sospechan que proveerán los citados entes instrumentales?, ¿en qué medida se desea coadyuvar con ello al proceso mismo de consolidación y maduración del “Estado de las Autonomías”?, ¿se trata de una iniciativa sincera y vocacionalmente incardinada a materializar en sus respectivos territorios las exigencias constitucionales de solidaridad interregional e intrarregional?, ¿se evidencia con ello el propósito firme y consciente de profundizar y dar significado real al principio de corresponsabilidad fiscal?, ¿puede intuirse en tal proceder el descubrimiento de una nueva vía –la organizativa o administrativa– en la que canalizar y diversificar los esfuerzos de presión financiera frente al Estado?, ¿es, realmente, deseo, de las Comunidades Autónomas reforzar con ello los mecanismos ya existentes de colaboración con la Administración tributaria del Estado? o, por el contrario, ¿se anhela relevar al Estado del rol de dirección, de impulso y de fijación de ritmos en el desenvolvimiento de ese quehacer de colaboración? En síntesis, ¿cuál es el lugar, en el sistema de las Haciendas públicas se entiende, que las Comunidades Autónomas se han propuesto ocupar a resultas de este modo de operar normativamente?

Pues bien, desde esta confesa metodología de análisis, ha de significarse que las previsiones estatutarias de constitución –de nueva planta para los organigramas y estructuras administrativas autonómicas– de las Agencias Tributarias se formulan con el objetivo de aclarar, primero, que éstas son el producto normativo derivado del ejercicio legítimo de la potestad autonómica de autoorganización, y de exhibirlas, después, como entidades instrumentales en clara disposición de servidumbre institucional a la necesidad de consolidar la autonomía política y administrativa de las Comunidades Autónomas –que implica autonomía financiera y una progresiva profundización en el principio de corresponsabilidad fiscal– o, lo que es lo mismo, como organismos públicos con los que se pretende caminar en una doble dirección: a) Contribuir a la eficacia del sistema financiero y tributario autonómico mediante la potenciación de la capacidad de gestión tributaria y recaudatoria de cualesquiera ingresos de Derecho público que constituyan el haber de su Hacienda Pública y la lucha en condiciones óptimas contra el fraude fiscal, y b) Facilitar, de este modo, la participación y las relaciones de colaboración y coordinación con la Administración tributaria estatal, y de las Comunidades Autónomas mismas entre sí, tal cual se desprende de la formulación constitucional de los principios de unidad fiscal del Estado y de solidaridad financiera interregional e intraregional.

Justamente porque es ésa la función institucional que se encomienda a los mencionados entes instrumentales, pensamos que el estudio de las Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas y de sus Consorcios de colaboración ha de realizarse desde el plano de la gestión administrativa (financiera, tributaria y recaudatoria) de los ingresos de Derecho público que la norma regla para éstos, completado con el análisis del modelo financiero, y particularmente tributario, al que dicen que se disponen a servir instrumentalmente ahora y al que, con paciencia, pundonor y no menos perspectiva estratégica de futuro anhelan servir.

De cualquier modo, toda reforma legal incita a interrogarse básicamente sobre tres suertes de cuestiones: primero, cuál es la intensidad con que con ella se contribuye a inflexionar la situación hasta ese momento normada; en segundo lugar, qué concretos aspectos, de los modificados claro está, se dicen pretender superar; y, en tercer lugar, desde el plano de las causas últimas, qué circunstancias han justificado tal proceder de creación normativa.

En efecto, nuestro estudio pretende pasar revista a las cuestiones apuntadas, sin embargo, a riesgo de incurrir en un anticipada exposición de lo que a la postre no dejan de ser sino conclusiones, convenimos en advertir que la previsión, de implantación de las citadas “Agencias Tributarias”, en algunos casos ya concretada y formalizada a nivel de disposición legal autonómica, se aborda sin que le haya precedido un cambio estructural del plantel de recursos financieros que constituyen el haber de la Hacienda Pública autonómica ni de su modelo de financiación pública que ya fuera dibujado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980⁴. En este punto, llamamos la atención sobre el hecho de que, ahora y con apoyo en el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades

⁴ Modelo este sintomática e insistentemente adecentado, desde el plano de la legalidad orgánica, en cuanto al régimen de cesión de tributos estatales a las Comunidades Autónomas. La última, por ahora, y en vigor de esas reformas se debió a la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, que dispuso un nuevo régimen general de cesión de tributos, y todo bajo la

Autónomas, se está proyectando en sede parlamentaria un nuevo texto orgánico que, lejos de inflexionar el modelo ya conocido de financiación autonómica, maniobra en él con el propósito de potenciar la corresponsabilidad y autonomía de las Comunidades Autónomas, de aumentar el peso de los recursos tributarios sobre el total de su financiación, de ampliar las competencias normativas, así como la capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios, y la participación y colaboración en las labores de gestión tributaria.

Pese a lo indicado en los textos legales⁵, en puridad de conceptos y desde la perspectiva de su filosofía, base estructural, principios inspiradores y objetivos, no estamos ante un nuevo modelo de financiación autonómico, cualitativamente distinto del que se dice sustituir o modificar. Antes bien, tratándose del mismo modelo y de las mismas reglas métricas, los hitos legales arriba referenciados delatan a lo sumo un paso legislativo más de maduración, de modulación, remodelación, refinamiento, si así prefiere entenderse, o de agotamiento de los umbrales de decisión y márgenes de maniobrabilidad política asentados ya para el sistema de financiación pública

inspiración del nuevo sistema de financiación autonómica surgido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptado en su reunión de 27 de julio de 2001.

A cuerda de tal reforma y en el plano de la legalidad ordinaria, fue promulgada la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, que regula las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía que afirma auspiciar la regulación de los siguientes cuatro bloques de materia, a saber: a) Régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas; b) Régimen de participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria; c) Asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales; d) La adaptación de la Ley General de Sanidad y del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

⁵ En los que se proclama reiterativamente que:

"...El nuevo sistema de financiación autonómica... desarrolla, amplía y mejora la estructura de recursos de las Comunidades Autónomas, potenciando la corresponsabilidad fiscal que ya había inspirado el modelo de financiación del quinquenio 1997-2001...".

"...El nuevo Sistema de financiación se fundamenta en los principios de: generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico-Administrativos... En virtud del principio de autonomía, el Sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas en materia fiscal, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios...".

"...En aplicación del principio de coordinación, el Sistema de financiación incorpora las normas concretas de localización y atribución de los rendimientos de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, así como de colaboración entre las Administraciones en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos, y también en la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, con la finalidad de dar mayor seguridad y estabilidad al ejercicio de las potestades fiscales de las Comunidades Autónomas...".

"...Se constata, que el Sistema de Financiación desarrolla plenamente el principio de autonomía, al ampliar sustancialmente los recursos con que cuentan las Comunidades Autónomas para financiar sus servicios. Asimismo, el Fondo de Suficiencia, como manifestación, tanto del principio de suficiencia como del de solidaridad, tiene como finalidad cubrir las diferencias entre los recursos tributarios del Sistema producidos en las distintas Comunidades Autónomas y sus necesidades de financiación. El Sistema, por tanto, garantiza a las Comunidades Autónomas la prestación en condiciones equivalentes de todos los servicios, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios...".

autonómica por la Ley Orgánica de 1980, y que se han cristalizado a galope de los sucesivos pactos de financiación suscritos a la sazón entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁶.

Pero no se entienda que tales insinuaciones son fruto de un pesimista ejercicio de voluntad. Simplemente, el análisis del articulado de las, por ahora, leyes autonómicas que concretan, entre otras, las funciones de aplicación de los tributos que corresponden a los meritados entes instrumentales, despejan cualquier duda sobre cuál sea el plan estratégico al que aspiran que se sujeten los futuros pactos de financiación, explícita y secuencialmente programado, con toda la naturalidad de Derecho, en las siguientes etapas: a) De momento, las Agencias Tributarias ejercerán las funciones de gestión tributaria que ya tenían encomendadas las Consejerías de Economía y Hacienda (u órgano equivalente) de las Comunidades Autónomas, esto es, las correspondientes a sus tributos propios y a los tributos estatales cedidos de gestión delegada en las Comunidades Autónomas; b) Se prevé que las Agencias Tributarias vean acrecentadas la nómina de sus funciones de gestión tributaria en la medida en que las Comunidades Autónomas asuman más competencias en materia de gestión del resto de los tributos estatales recaudados en el territorio de la Comunidad Autónoma⁷. Tan solo falta por concretar los compases en el tiempo del concierto de financiación futuro.

Desde esta perspectiva de análisis, conviene contextualizar, en el tiempo, el estudio de las “Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas” en un estadio de desarrollo de su marco financiero, en el que prima la necesidad de dotar de un mayor grado de estabilidad a un sistema que prácticamente ha acabado de ultimar el complejo proceso de transferencia de competencias y de recursos financieros a las Haciendas autonómicas, ya iniciado en 1980, y que durante tres decenios ha grafiado el devenir del debate financiero en España, pero dispuesto, a la vez, a no silenciar sus propósitos futuros.

En último término, conviene subrayar el hecho de que nos disponemos a afrontar el estudio de unos entes instrumentales de nuevo cuño normativo, desconocidos para el engranaje orgánico e institucional clásico de las Comunidades Autónomas, y que, cuanto más, se les ha hecho formalmente los honores en el cuerpo de algunas leyes autonómicas. Sin solución de continuidad y renunciando a hacer prospecciones de futuro, pues habrá de confiarse a su praxis y desenvolvimiento institucional la valoración oportuna de aquéllos en términos de eficacia y calidad administrativa, ello nos conmina a indagar sobre los perfiles jurídicos, comunes y diferenciadores, del modelo o modelos legales autonómicos de Agencias Tributarias.

⁶ Y es tal el grado de apertura y flexibilidad con que se nos delineó tal esquema de financiación que, lejos ni tan siquiera de tildarlo de cerrado o saturado con las últimas decisiones legislativas, le aventuramos para el futuro nuevos giros de tuerca en formato de nuevos pactos de financiación que serán puestos en valor en el momento mismo que las Comunidades Autónomas reparen en la insuficiencia, incapacidad o limitación financieras que el status quo de los recursos financieros por ellas manejables represente cara a sufragar sus respectivas políticas de gasto público.

⁷ En tal dirección, se contempla, a nivel de legislación ordinaria autonómica, bien el establecimiento de un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo y en forma de Consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma, bien mediante el establecimiento y suscripción, entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de la Comunidad Autónoma de convenios de colaboración.

2. Consideraciones sobre el modelo de financiación pública de las Comunidades Autónomas.

Al anticipar nuestra personal imputación al modelo constitucional descentralizador de parcelación y reparto del poder financiero y tributario entre los distintos entes públicos territoriales de las deficiencias estructurales y de diseño de sus respectivos sistemas de financiación, éramos conscientes del riesgo que supone hacer una propuesta de estudio basada en un planteamiento metodológico que arranca entreverado por una clara predisposición dogmática; sin embargo y aun con todo, apostamos por hacer de ella la línea de flotación de nuestro análisis, pues sólo así estaremos en disposición de desentrañar las razones últimas de las que trae causa tal sintomatología jurídica y, por lo suyo y en aras todo a la racionalidad de los sistemas financieros y tributarios –en particular, el de las Comunidades Autónomas–, poder discriminar las concretas coordenadas político-legislativas en las que habrían de enmarcarse, en sentido vertical, los esfuerzos y propuestas de redefinición del esquema constitucional mismo de reparto del poder tributario entre los entes públicos territoriales, de sus modelos de financiación así como, particularmente, de sus sistemas tributarios⁸.

Esperanzados en que tal propuesta de trabajo nos aporte los suficientes asideros jurídicos con los que atinar, ya en un segundo nivel de estudio, en el juicio que nos pueda merecer la regulación jurídico positiva de las Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas y de sus Consorcios de colaboración, nos disponemos a continuación a despuntar los condicionamientos de orden político que han marcado la gestación y evolución histórico normativa del modelo autonómico de financiación hasta llegar a la fase actual de desarrollo del “Estado Financiero de las Autonomías” en el que éstas –por ahora, algunas de ellas– han tenido a bien enriquecer sus estructuras organizativas con la inserción de los citados entes instrumentales de gestión y coordinación.

2.1. El esquema constitucional de reparto del poder financiero.

De entrada, deviene fácil deducir que toda bien intencionada labor de replanteo del lugar que la Hacienda autonómica debe ocupar en el sistema de las Haciendas públicas para, de acuerdo con ello, proceder a asignarle las fuentes de financiación más adecuadas a su función institucional y a su reconocida autonomía y suficiencia financieras, pasa por aquilatar, a nivel de principios, la concreta opción político-administrativo-territorial (centralizadora-descentralizadora) por la que se inclinó el constituyente de 1978 a fin de, en una triple dirección, explicitar, primero, su concepción de “Estado de Derecho” y el corolario de valores superiores que lo inspiran y sustentan; de sistematizar, después, el entramado de reparto competencial entre los distintos entes públicos territoriales y, finalmente, de sentar las reglas de reparto y parcelación del poder normativo financiero y tributario entre ellos, teórica y eficientemente ajustado a sus respectivos marcos competenciales.

⁸ Desde este punto de vista, toda aproximación al conocimiento de la realidad jurídica que representan las Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas, que obvie tal premisa o no someta cuanto menos a valoración crítica tal estado de cosas, estaría condenada a seguir confundiendo el verdadero problema con la solución contingente y localista que proveen los textos normativos.

A los efectos que nos proponemos y reducido todo al ámbito de los entes públicos territoriales, convengamos en identificar el concepto “poder normativo en materia financiera o poder financiero” como comprensivo de la capacidad normativa de tales entes de organizar su propio sistema de ingresos y gastos públicos, y el de “poder normativo en materia tributaria o poder tributario” como la capacidad de cualesquiera de ellos para establecer y exigir tributos⁹.

Insinuados de este modo los ejes infraestructurales y principios inspiradores del modelo constitucional de parcelación territorial del poder normativo en materia financiera y tributaria, bien podría colegirse que: a) Es el Estado a quien la Norma Fundamental confiere expresamente la potestad *originaria* para establecer y exigir tributos; b) Con escrupulosa sujeción a lo ordenado en la Constitución y demás leyes de desarrollo que sobre esta materia promulgue quien goza de poder originario, las Comunidades Autónomas¹⁰ y las Corporaciones locales¹¹ podrán establecer y exigir tributos¹².

⁹ Hecha tal acotación conceptual, hemos de recordar que en nuestro Texto Constitucional se “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (artículo 2°); que de igual forma se reconoce 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” (artículo 137), se puntualiza que es el Estado a quien corresponde “...garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2..., 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” (artículo 138.1), y se aclaran los títulos competenciales exclusivos del Estado, entre ellos, “La Hacienda General y Deuda del Estado” (artículo 149.1.14ª), precisando por lo suyo 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” (artículo 149.3) y que “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” (artículo 142) para terminar enfatizando finalmente, entre otras cuestiones, que “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley” (artículo 133.1) en tanto “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 133.2).

¹⁰ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas modificada por virtud de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, por la que se regula un nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹¹ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

¹² Ciertamente es que nuestra Ley fundamental no se compromete a calificar la naturaleza del poder tributario del que son titulares, por separado, estos dos últimos entes territoriales, ni tan siquiera hay consenso en nuestra doctrina científica en torno a cual ha de ser ésta: Así y apelando para tal menester a la fuente normativa que atribuye la titularidad de tal poder, se afirma que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales gozan de poder derivado, pues no en vano son disposiciones legales promulgadas por quien detenta poder originario las que al tiempo que otorgan a éstos tal titularidad, diseñan para ellos sus respectivos modelos de financiación pública. Sin embargo, teniendo presente que en la propia Constitución –no el Estado– se

Todo cuanto antecede no significa cosa distinta, digámoslo de forma clara, que el establecimiento de una prelación constitucional sobre el ejercicio del poder financiero y tributario de los diferentes entes territoriales. De forma que las Corporaciones locales tendrán un poder más limitado que el que se confiere a las Comunidades Autónomas, y el ejercicio del poder de éstas últimas es más limitado que el que la Constitución atribuye al ente territorial Estado. Pero lo verdaderamente trascendental de este reparto de poder, lo que articula el sistema de financiación de los diferentes entes territoriales, en palabras del profesor Casado Ollero “obedece a una cuestión de límites”.

De esta forma, cuando hablamos del poder financiero del Estado, debido a su carácter originario, los límites a su ejercicio los encontramos explicitados en el propio Texto Constitucional y pueden quedar resumidos en el efectivo cumplimiento de las normas constitucionales y, sobre todo, en el respeto de la autonomía financiera en él reconocida a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Estos límites, que son tanto de índole formal como sustancial, pueden quedar estructurados en, al menos, tres grandes grupos: a) Límites jurídicos: que aluden al sometimiento al Texto Constitucional y fundamentalmente al respecto de los principios constitucionales formales y sustanciales en materia financiera; b) Límites espaciales: en los que se englobarían tanto los problemas de la extensión de las leyes en el territorio nacional con respeto al resto de las competencias atribuidas a los entes territoriales distintos del Estado, como los que se derivan de la existencia de convenios establecidos con otros Estados, así como por la pertenencia de nuestro país a organizaciones internacionales cuyas normas han de ser respetadas por el estado español; c) Límites temporales: que hacen referencia a la extensión temporal de las leyes, esto es, tanto a los problemas de retroactividad y ultractividad de las normas financieras, como al desarrollo y ejecución de los criterios de sujeción al poder financiero y tributario que diseñan.

En relación con las Comunidades Autónomas, el artículo 156.1 de la Constitución Española enuncia, elevándolos a la categoría de principios jurídicos, los límites al ejercicio de su poder financiero, puesto que éstas “...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”. De forma que tales principios podrían estructurarse según el siguiente esquema:

1º. Principio de coordinación con la Hacienda estatal o principio de unidad fiscal del Estado. Del indicado principio podrán extraerse los siguientes límites: a) La coordinación y armonización de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado; b) El respeto del sistema tributario estatal que prevalecerá frente a las leyes autonómicas, prohibiendo que éstas graven hechos impositivos preestablecidos por el Estado; c) La armonización de

reconoce y perfila para las Comunidades Autónomas su autonomía financiera y sistema de recursos financieros (artículos 157 y 158) y se reconoce para las Corporaciones Locales personalidad jurídica plena, autonomía municipal y un ámbito financiero de recursos nutrido fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículos 140 y 142), ha sido argumento para calificar de poder “originario de segundo grado” o “subprimario” el conferido a las primeras, y reservar propiamente el carácter de “poder derivado” al otorgado a las segundas.

los principios que inspiran el sistema financiero de las Comunidades Autónomas con los principios que inspiran la actividad tributaria del Estado; d) El respeto de la legislación autonómica a los tratados internacionales suscritos por el Estado.

2º. El principio de solidaridad financiera. Principio que ha de entenderse como justo contrapunto al principio de autonomía financiera, proyectándose como límite al poder financiero de las Comunidades Autónomas en tres direcciones: a) Solidaridad de las Comunidades Autónomas con el Estado; b) Solidaridad interregional: que ha de llevar a las Comunidades Autónomas a colaborar con el Estado para que las menos afortunadas en términos económicos les sea garantizado un mínimo de bienestar y desarrollo. Asimismo, tal cual se deduce del artículo 157.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas no podrán adoptar medidas sobre los bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo a la libre circulación de las mercancías o servicios –principio de neutralidad–; c) Solidaridad intraregional: que supone que cada Comunidad deberá velar por el equilibrio territorial en su ámbito de competencias, respetando, de esta forma, la autonomía financiera de las diferentes entidades locales, tal como señala el artículo 142 de la Constitución.

3º. Un tercer bloque de límites al poder financiero de las Comunidades Autónomas viene establecido en el artículo 157.3 de la Constitución, que somete el poder financiero de los señalados entes territoriales al marco normativo establecido en su Ley de Financiación¹³.

¹³ Entre otros:

- “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos” (artículo 1.1).
- “La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades. En lo que a esta materia afecte se aplicarán las Leyes ordinarias, Reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de la instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas” (artículo 1.2).
- Las Comunidades Autónomas ejercerán su poder tributario sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales que, sobre la materia, hayan sido válidamente suscritos por el Estado y hayan entrado a formar parte del ordenamiento jurídico interno (artículo 1.3).
- “El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas, regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo anterior, deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español, de conformidad con el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución” (artículo 2.1.a).
- En caso de tributos cedidos, las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias normativas que en su caso hubieran asumido debiendo respetar “...el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a la establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional...” (artículo 19.2).
- Obligación de “...velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad...” (artículo 2.2).
- “Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes” (artículo 6.1).
- “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado” (artículo 6.2).
- “Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor

Por su parte, a las Entidades Locales, al igual que a cualquier otro ente público territorial, le ha sido constitucional y legalmente asignada, en condiciones de autonomía financiera y gozando de personalidad jurídica plena (artículos 2, 137, 140 y 143 CE), una copiosa nómina de competencias, todas ellas traducibles, desde una perspectiva finalista, en la satisfacción de necesidades públicas¹⁴.

de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro" (artículo 6.3).

- *"Las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo 6º de esta Ley, los siguientes principios: a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo. c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades" (artículo 9).*
- *"Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen... 2. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos" (artículo 12).*
- *"Las Comunidades Autónomas... podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería... siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma" (artículos 14.1 y 2).*
- *"Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria..." (artículo 14.3).*
- *"Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera" (artículo 14.4).*
- *"Los presupuestos de las Comunidades Autónomas... atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria..." (artículo 21).*
- *Las Comunidades Autónomas estarán sometidas a los sistemas e instituciones de control que "...por Ley se autorizaran en el territorio comunitario" así como al control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas y al del Estado en el caso de transferencias de medios financieros (artículo 22).*
- *Se someterán a la resolución de una Junta Arbitral cuando existan "...conflictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos..." (artículo 23).*

¹⁴ Ante la necesidad evidente para tales Entidades Locales de procurar cobertura y sufragio económico al gasto público en el que habrán necesariamente de incurrir a propósito del ejercicio de su actividad financiera, deviene tan lógica la positivización en sede constitucional, y a favor de tales entidades, del principio de suficiencia financiera (artículo 142), expresivo de la imperiosa exigencia de "...disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas", como consecuente el que, a nivel de ley ordinaria, insista el legislador estatal en indicar, primero con carácter general, que la Hacienda de tales entidades "...estará constituida –entre otros recursos financieros por...– ...b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos establecidos sobre los impuestos de las comunidades Autónomas o de otras entidades locales..." (artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales), para acto seguido y en

Desde un punto de vista instrumental y sabido que las Entidades Locales son titulares de potestad reglamentaria, el ejercicio a su cargo de actividad financiera se ve propiciado al otorgársele poder normativo financiero –facultad para dictar normas en materia financiera, esto es, competencia normativa conducente a regular su propio sistema de ingresos y gastos públicos (artículos 140 CE y 162 y ss. TRLRHL)– y de poder normativo tributario –facultad para dictar normas en materia tributaria con rango y fuerza normativa de reglamento, denominadas “Ordenanzas Fiscales”, que les legitimará para establecer y exigir tributos (artículos 133.2 CE, 4.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 106.1 LBRL y 20 a 38 TRLRHL)–.

No obstante, el ejercicio del poder financiero y tributario de las corporaciones locales es claramente derivado, lo cual condicionará, sobremanera, sus propias posibilidades de actuación, que hasta ahora no han sido suficientemente ponderados por el resto de entes territoriales con poder¹⁵.

función de su distinta naturaleza administrativa, hacerlo predicable particularmente de cada ente local (municipios –artículo 56 TRLRHL–, provincias –artículo 131 TRLRHL–, entidades supramunicipales –artículo 150 TRLRHL–, entidades de ámbito territorial inferior al municipio –artículo 156 TRLRHL– y cabildos o consejos insulares –artículos 157 y 158 CE–).

¹⁵ Reséñese, a mayor abundamiento, que los citados poderes normativos en materia financiera y tributaria, habrán ser ejercitados por las Entidades Locales con sujeción a los parámetros limitativos que pasamos, siquiera sea brevemente, a puntar:

- “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas...” (artículo 131.1 CE).
- El presupuesto general de toda Entidad Local “...atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria...” (artículo 165.1 TRLRHL).
- El Estado, titular de potestad originaria por imperativo constitucional –artículo 133.1– y único competente en materia de Hacienda general –artículo 149.1.14^a CE–, ha diseñado legalmente, al amparo del artículo 149.1.18^a CE, las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, promulgando al efecto el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TRLRHL.
- “Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes” (artículo 133.4 CE).
- “La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades locales” (artículo 112.2 LBRL).
- “...Las entidades locales y sus organismos autónomos quedan sometidos al régimen de contabilidad pública en los términos establecidos en esta Ley” (artículos 200.1 TRLRHL y 114 LBRL), por ello mismo, “La sujeción al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas” (artículo 201 TRLRHL). En resumen, “La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece su Ley Orgánica Reguladora y su Ley de funcionamiento...” (artículos 115 LBRL y 223.1 TRLRHL).
- “...Corresponderá al Ministerio de Hacienda a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado: a) Aprobar las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de la contabilidad de los entes locales... b) Aprobar el Plan General de Cuentas para las entidades locales...” (artículo 203.1 TRLRHL).
- “...las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 133.2 CE).
- Las Entidades locales ejercerán su poder tributario sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales que, sobre la materia, hayan sido válidamente suscritos por el Estado y hayan entrado a formar parte del ordenamiento jurídico interno (artículo 1.3 TRLRHL).
- “...No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales” (artículo 9.1 TRLRHL).

2.2. Evolución del modelo financiero de las Comunidades Autónomas.

2.2.1. Ley Orgánica 8/1980 (los modelos de 1980 y 1996).

La configuración del Estado de las Autonomías ha llevado aparejado, en lo económico, un doble proceso: el de descentralización del Presupuesto del Estado hacia el nuevo nivel de las Administraciones Públicas –el autonómico– y el de creación de fuentes propias de financiación por las Comunidades Autónomas.

El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ha ido configurando, a lo largo de las tres últimas décadas, por los acuerdos sobre esta materia adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por el artículo tercero de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como órgano consultivo y de deliberación de aquellos aspectos de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, por su naturaleza, precisen de una actuación coordinada de ambas esferas.

Si se abordase la revisión histórica de las características de la financiación de las Comunidades Autónomas a la luz del proceso de descentralización fiscal que se ha ido realizando a medida que se producían los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, se podrían establecer las tres siguientes etapas:

1ª. Etapa del coste efectivo. El rasgo fundamental de este período, caracterizado por una elevada intensidad del proceso de traspaso de los servicios, es que los mecanismos de financiación tendían principalmente a asegurar la suficiencia financiera de las Comunidades

-
- “...Cuando el Estado otorgue moratorias o aplazamientos en el pago de tributos locales a alguna persona o entidad, quedará obligado a arbitrar las fórmulas de compensación o anticipo que procedan a favor de la entidad local respectiva” (artículo 9.3 TRLRHL).
 - “Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro” (artículo 6 de LOFCA 8/1980, de 22 de noviembre).
 - “La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección...” (artículo 106.2 LBRL).
 - “Los acuerdos de imposición de tributos y de aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales serán aprobados y publicados de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 70.2 de esta Ley” (artículo 111 LBRL).
 - “Principios de tributación local” (artículo 6 TRLRHL): “Los tributos que establezcan las entidades locales... respetarán, en todo caso, los siguientes principios: a) No someter a gravamen bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad. b) No gravar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Entidad impositora, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio. c) No implicar obstáculo alguno para la libre circulación de personas, mercancías o servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, sin que ello obste para que las entidades locales puedan instrumentar la ordenación urbanística de su territorio”.

Autónomas, con un predominio claro de las transferencias financieras del Estado¹⁶. Durante este período, que estuvo vigente hasta 1986, los mecanismos de financiación autonómica pueden ordenarse, de acuerdo con la finalidad de los recursos, en tres tramos: a) El tramo de suficiencia, que incluía los recursos precisos para la prestación de los servicios traspasados¹⁷; b) El tramo de solidaridad, que quedó constituido por los recursos que tenían como objetivo hacer efectivo el principio de solidaridad¹⁸; c) El tramo de autonomía, que está compuesto por el conjunto de recursos que pueden obtener las Comunidades Autónomas por el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras, incrementando así los medios para la prestación de los servicios públicos que les corresponden según sus respectivos Estatutos.

2ª. Etapa de autonomía del gasto (1987-1996). Este periodo se caracteriza por la circunstancia de que el porcentaje de participación ya no se ajusta anualmente para igualar la financiación al coste efectivo evolucionado, sino que se negocia al inicio de cada quinquenio. Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, no hay variaciones respecto al período anterior, ya que la autonomía en los ingresos sigue siendo la misma. Entre 1987 y 1996 estuvieron en vigor dos Sistemas de Financiación distintos: uno para el período 1987-1991 y otro para 1992-1996. Sin embargo, dado que este último se limitó a efectuar ligeros retoques en el primero, los diez años transcurridos admiten una caracterización común que, como ya se ha dicho, es que el porcentaje de participación ya no se iba a ajustar anualmente para igualar la financiación al coste efectivo evolucionado, sino que se negociaba al inicio del quinquenio; y que desde el punto de vista de la descentralización fiscal no hay variaciones respecto a la etapa anterior, ya que la autonomía en los ingresos siguió igualmente limitada¹⁹.

¹⁶ El Sistema de Financiación durante el período transitorio estuvo regulado por la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y debía durar hasta que se completase el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas o, en cualquier caso, hasta que hubieran transcurrido seis años desde la entrada en vigor del correspondiente Estatuto de Autonomía.

¹⁷ Cuando una Comunidad Autónoma recibía la responsabilidad de prestar un servicio público adquiría el derecho a que el Estado le transfiriese el "coste efectivo" de dicho servicio, es decir, el importe de los gastos de personal, de funcionamiento y de inversión para mantener los bienes de capital en el mismo estado de conservación (inversión de reposición). Una vez determinado el coste efectivo, las Comunidades Autónomas disponían de dos instrumentos para recibir dicha financiación: la cesión de tributos y un porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE). No existían, pues, reglas de evolución de la recaudación de los tributos cedidos ni del porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado, por lo que, cada año, se determinaba el "coste efectivo" actualizando sus componentes (Capítulos I, II y VI) según el índice de crecimiento experimentado por el Estado. Al valor así calculado se le restaba la recaudación real por tributos cedidos, y la Participación en Ingresos del Estado se calculaba considerando el verdadero valor de los Ingresos Estatales. Este sistema no incentivaba la recaudación por las Comunidades Autónomas de los tributos cedidos, ya que cualquier aumento en la recaudación suponía una disminución de la PIE.

¹⁸ Aunque de los dos instrumentos previstos por el artículo 158 de la Constitución solamente se puso en funcionamiento el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

¹⁹ Los detalles del Sistema, en cada uno de los períodos quinquenales que comprende la etapa, son los siguientes:

a) Período 1987-1991: El nuevo *Sistema de Financiación* de las Comunidades Autónomas fue acordado el día 7 de noviembre de 1986 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para su puesta en marcha, los representantes de las

3ª. Etapa de autonomía del ingreso (1997-2001). El *Sistema de Financiación* establecido para este quinquenio amplía los mecanismos de descentralización fiscal a una participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y concede potestades normativas a las Comunidades Autónomas sobre determinados aspectos del tramo autonómico y, también, de los impuestos cedidos en etapas anteriores²⁰.

Por otra parte, el sistema cumple el principio de neutralidad financiera en el año base del quinquenio (1996), por lo que el paso de un sistema a otro se produce de forma que la financiación

Administraciones Central y Autónoma se apoyaron en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Las claves del paso de uno a otro sistema son las siguientes:

Primero. Los recursos financieros que en 1986 se iban a asignar a cada Comunidad Autónoma por medio del sistema transitorio se toman como cuantía mínima que el Estado ha de atribuir a dicha Comunidad mediante el sistema definitivo.

Segundo. El Fondo de Compensación Interterritorial pasó de representar el 40% de la inversión pública en 1986, al 30% durante el quinquenio siguiente. Sin embargo, esta disminución quedó más que compensada por los nuevos recursos financieros que las Comunidades Autónomas reciben fuera del Fondo y que tienen, además, la ventaja de ser financiación incondicionada.

La financiación incondicionada que reciben las Comunidades Autónomas está compuesta por las tasas de los servicios transferidos, los tributos cedidos y el porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

Tercero. El reparto entre las Comunidades Autónomas de ese volumen total de recursos financieros se llevó a cabo según los siguientes criterios: a. El Fondo de Compensación Interterritorial se siguió distribuyendo según los criterios de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, que regulaba dicho Fondo; b. Para repartir el total de recursos financieros obtenible fuera del Fondo, el acuerdo toma como base de ese reparto los criterios recogidos en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Una vez fijada para cada Comunidad la financiación inicial, su evolución durante un período de cinco años se establece teniendo en cuenta una magnitud de referencia denominada "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente" (ITAE). Esta magnitud está formada por los ingresos del Estado, por tributos no susceptibles de cesión y por las cotizaciones totales a la Seguridad Social y al desempleo. A estos sumandos había que restar, para determinar la cantidad final, los recursos de la Comunidad Económica Europea.

El incremento máximo que podía experimentar la financiación por porcentaje de participación cada año del quinquenio estaba limitado por el crecimiento nominal del Producto Interior Bruto (PIB), de forma que si el incremento de los ITAE era superior al del PIB, se tomaba éste.

En todo caso, el incremento que experimentaba la financiación por participación en los ingresos del Estado (PIE) en cada ejercicio era, como mínimo, el mismo que se hubiese producido en el "gasto equivalente" del Estado.

- b) Período 1992-1996: Respecto al quinquenio 1992-1996 hay que empezar señalando que el Acuerdo de Financiación, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, fue complementado en 1993 por el "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el *Sistema de Financiación* de las Comunidades Autónomas, aprobado igualmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de octubre. Las principales variaciones del Acuerdo de 1992 respecto al anterior fueron las siguientes: a. Se incorporaron a la financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza; b. Se incorporó a la financiación incondicionada, como gastos de inversión nueva, la compensación transitoria del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial; c. La distribución de los créditos globales pasa a realizarse entre Comunidades del artículo 151 y Comunidades del artículo 143, en lugar de hacerse entre competencias comunes y competencias de educación, como antaño.

²⁰ La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, excepto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, se rige por el *Sistema de Financiación* de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996. El cambio más importante que se produce con el nuevo *Sistema de Financiación* es la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal; ello implica la cesión de un 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (tarifa autonómica que una vez alcanzados los trasposos en materia educativa podrá alcanzar el 30%) y la concesión de determinadas facultades normativas en relación con los tributos cedidos.

total que se asigna a cada Comunidad Autónoma, en valores del citado año base, es una cantidad igual a la que percibía en el sistema anterior por la suma de los siguientes mecanismos: recaudaciones normativas por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados, y participación en los ingresos generales del Estado, que constituye la restricción inicial del Modelo. Por tanto, en dicho año base no se produce ningún coste para la Administración del Estado en su aplicación a la financiación de las Comunidades Autónomas²¹.

²¹ El Sistema opera de la forma siguiente: del importe de la restricción inicial asignada a cada Comunidad Autónoma se minora, en primer lugar, el importe de la recaudación normativa que le corresponde en el año base por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados. El importe que resulta de realizar la anterior operación es la financiación que debe percibir cada Comunidad Autónoma, en valores del año base, por los tres mecanismos financieros siguientes:

a) *Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*: De acuerdo con el Modelo, se atribuye a cada Comunidad Autónoma el rendimiento de la Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en su territorio, estando esta atribución sujeta, entre otras, a las siguientes reglas: 1ª. La Tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se desdobra en dos tramos, cuyo peso relativo es, en el momento inicial, de 85 y 15 respectivamente: el de tributación general y el de tributación complementaria. Una vez completados los traspasos en materia educativa, estaba previsto que se reduciría otro tanto la imposición estatal, con lo que al final del quinquenio las Comunidades Autónomas dispondrían de un espacio equivalente al 30 por ciento del IRPF. 2ª. Las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas han aceptado como propio el Modelo pueden ejercer, en los términos que se han establecido por ley, respecto a los sujetos pasivos residentes en su territorio, facultades normativas en materia de tarifa y deducciones. 3ª. Los sujetos pasivos residentes en el territorio de las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no han aceptado como propio el Modelo, están sujetos a los dos tramos del Impuesto y el importe total de la recaudación líquida obtenida corresponde al Tesoro Público. 4ª. Asimismo, el Modelo contiene las reglas necesarias para determinar tanto el importe equivalente al rendimiento imputable a la tarifa autonómica del IRPF de cada Comunidad Autónoma en valores del año base 1996, como el rendimiento recaudatorio que en cada año del quinquenio corresponde a cada Comunidad Autónoma, habida cuenta que la recaudación del IRPF se seguirá efectuando por los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

b) *Tramo de la participación en los ingresos territoriales del Estado por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*: La siguiente operación es la atribución a cada Comunidad Autónoma de un tramo de participación en los ingresos del Estado correspondientes a la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sujeta dicha atribución a dos condiciones: una de subsidiariedad y otra de suficiencia. Para las Comunidades Autónomas que cumplan dichas condiciones, el importe de este tramo se define, en el año base del quinquenio, como un 15 por ciento de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por sus residentes, determinada con iguales criterios que los utilizados para la determinación, en el año base, del valor de su Tarifa autonómica del IRPF. No obstante, cuando para alguna Comunidad Autónoma no se cumpla la condición de suficiencia, el valor de este tramo en el año base se fija aplicando un coeficiente reductor de 2/3 ó 1/3, según proceda, siempre que la participación en los ingresos generales del Estado de la Comunidad Autónoma no resulte negativa. Cuando, con la aplicación del coeficiente reductor 1/3, el valor resultante para la participación en los ingresos generales del Estado sea negativo, no será procedente la fijación de este tramo de participación.

c) *Tramo de Participación en los Ingresos Generales del Estado*: La Participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos Generales del Estado es el mecanismo de cierre del Modelo. A partir del valor, en el año base, de este tramo de la participación de cada Comunidad Autónoma determinado conforme a las reglas contenidas en el Modelo, se fija el respectivo porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado para el quinquenio. Dicho porcentaje se obtiene por cociente entre el citado valor y el de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE) en el mismo año base. A este respecto, el Modelo define los Ingresos Tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE) como la suma de los ingresos del Estado por los impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión), las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo. De conformidad con lo regulado en el Acuerdo Séptimo del *Sistema de Financiación* de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 y con las modificaciones introducidas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de marzo de 1998, se crea un Fondo de Garantía cuyos recursos se aplican a las siguientes finalidades: 1. Garantía del límite mínimo de evolución de los recursos por Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: En el conjunto del quinquenio, cada Comunidad Autónoma deberá obtener un

2.2.2. Ley Orgánica 7/2001 (el modelo 2001).

Es necesario comenzar afirmando con el profesor Lasarte que *“...la LOFCA nunca ha impuesto la necesidad de construir cada cinco años un nuevo sistema de financiación. Esta limitación en el tiempo de los sucesivos modelos procedía de una decisión política, que lógicamente tenía el debido reflejo en las leyes ordinarias correspondientes, decisión que encontraba razonable fundamento en las precauciones que debían adoptarse para una operación financiera de tanta envergadura como la exigida por el Estado de las Autonomías”*²².

En cumplimiento de esta premisa, la Ley Orgánica 7/2001, estructuró su propio cuadro de impuestos susceptibles de cesión²³. Cuadro de financiación que se cierra con el complemento de los ingresos derivados de la cesión de impuestos, con o sin competencia normativa. Este complemento se constituye con las transferencias del Fondo de Suficiencia, que se dota con el conjunto de ingresos del Estado y con cargo al cual se dota de recursos a las Comunidades Autónomas hasta cubrir la diferencia entre los que reciben con los tributos cedidos y sus

crecimiento de los recursos proporcionados por la Tarifa complementaria del IRPF y de la participación territorializada en dicho Impuesto, igual, como mínimo, al incremento que, en el mismo período haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales; 2. Garantía de suficiencia dinámica del sistema: En el conjunto del quinquenio, se garantiza a cada Comunidad Autónoma que el incremento de sus recursos por Tarifa autonómica, más participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, más participación en los ingresos generales del Estado, no será inferior al 90 por 100 del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas; 3. Capacidad de cobertura de la demanda de servicios: Concluidos los trasposos de educación no universitaria a todas las Comunidades Autónomas, se garantiza que, en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante de cada Comunidad Autónoma, por los mecanismos financieros del sistema, no podrá ser inferior al 90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas; 4. Límite mínimo de evolución de los recursos por ingresos generales del Estado: La Participación en los Ingresos Generales del Estado tendrá como incremento mínimo garantizado el que resulte de aplicar el índice de incremento del PIB nominal al coste de los factores. El Acuerdo contiene las reglas de prioridad y exclusión en la aplicación de las garantías antes mencionadas, señalando expresamente que el Fondo de Garantía “en ningún caso se consolidará en los mecanismos del Sistema.

²² “La LOFCA utilizaba la referencia quinquenal en el artículo 13.3.d) cuando admitía una revisión del porcentaje de participación en los tributos estatales si la Comunidad Autónoma así lo solicitaba «transcurridos cinco años después de su puesta en vigor», precepto actualmente inexistente tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, por la que se dispone un nuevo régimen general de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. También aparece esa referencia en el artículo 15.4 que permite la corrección del Fondo de Suficiencia (según su redacción actual) si las asignaciones complementarias de nivelación «hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años» y en el artículo 16.4 que declara «revisable cada cinco años» la ponderación de los criterios e índices de distribución del Fondo de Compensación... Sin embargo, como bien ha explicado la doctrina, todas esas normas tienen una finalidad específica y de ellas no puede deducirse la construcción obligatoria de modelos quinquenales. Así lo demuestra el hecho de que estos últimos preceptos han sobrevivido a la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, explicándose la desaparición del primero por su falta de adecuación del sistema ahora vigente, basado en la cesión de tributos estatales y no en la participación en los mismos”. En *Financiación Autonómica*. Ed. Comares, Granada. 2004, p. 21.

²³ Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Con carácter parcial con el límite máximo del 33 por ciento; Impuesto sobre el Patrimonio; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte; Los Tributos sobre el Juego; El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos; El Impuesto sobre el Valor Añadido: Con carácter parcial con el límite máximo del 35 por ciento; Los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40 por ciento de cada uno de ellos; El Impuesto sobre la Electricidad.

necesidades de financiación. Es en este contexto de ideas en el que, señala PÉREZ ROYO²⁴, *“del ensamblaje de las dos piezas del sistema resulta que unas Comunidades, las más ricas, reciben una parte mayor de sus ingresos con cargo a los ingresos generados en su territorio, mientras que otras, las más favorecidas, dependen en mayor grado de la solidaridad articulada a través del Fondo de Suficiencia. De lo que, lógicamente, se derivan diferencias en cuanto a las posiciones de unas y otras en las negociaciones para la revisión del modelo... El elemento clave en este ámbito es que la determinación del modo de articular la solidaridad sea confiada al Estado, en el sistema actual mediante una negociación multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y no quede al albur de negociaciones bilaterales, en orden separado, con las diferentes Comunidades Autónomas...”*.

2.2.3. El proyecto de Ley Orgánica 2009.

El vigente, por ahora, sistema de financiación fue acordado por unanimidad, a propuesta del Gobierno de la Nación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 27 de julio de 2001²⁵. A pesar de la vocación de permanencia del sistema, tal cual fue reconocido y proclamado en la Exposición de Motivos de la citada Ley 21/2001, y que sólo se ha aplicado plenamente respecto de tres ejercicios (2002 a 2004), acontecimientos vinculados a sus propias características, al incremento de la población de forma heterogénea entre las Comunidades Autónomas, así como a factores endógenos y exógenos relacionados a la prestación pública de la sanidad, entre otras razones, hicieron pensar en la necesidad de replantear el análisis de lo acontecido durante los cinco años de vigencia del sistema (2002 a 2006). Y de esta forma, la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005 y dedicada al gasto sanitario y su financiación, se propuso la creación de un Grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera que analizase la problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, como base para comenzar los trabajos de su revisión.

Sobre la base de los documentos de diagnóstico que, en torno a los fallas y demás aspectos disfuncionales del sistema actual de financiación, realizaron algunas Comunidades Autónomas y con apoyo en el análisis elaborado por el Grupo de trabajo en torno a las denominadas en la Ley

²⁴ *“El modelo que hemos descrito conlleva una evidente ampliación del margen de autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, margen que viene definido, no tanto por el nivel de los impuestos cedidos en su conjunto, sino por el de aquéllos en los que se reconoce capacidad de decisión a nivel autonómico, es decir, los cedidos con atribución de competencias normativas. Nuevamente aquí encontramos diferencias entre unas Comunidades y otras. Diferencias que no pueden escandalizar a quienes hayan asumido el hecho que la Constitución creó espacios de autonomía política y no simplemente un marco de descentralización administrativa. Las diferencias son inevitables y la cuestión es el modo de compensarlas a través de los diferentes mecanismos de articulación de la solidaridad...”*. En *Curso de Derecho Tributario*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 60 y 61.

²⁵ Y está regulado en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. El sistema fue aceptado por cada comunidad autónoma en las correspondientes Comisiones Mixtas bilaterales, Estado-Comunidad Autónoma, que se celebraron en el año 2002.

21/2001, “necesidades totales de financiación” y los criterios de su individualización para cada Comunidad Autónoma, bajo las exigencias de solidaridad y nivelación financieras, fue suscrito el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas que se estatuyó en base inspiradora de la proyectada “nueva” Ley Orgánica de Financiación Autonómica –en fase avanzada de tramitación parlamentaria–.

Con el fin de completar el catálogo de principios que regirán la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en coordinación con la Hacienda del Estado, el Proyecto de Ley da entrada a dos principios fundamentales derivados de la reforma: a) Garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales; b) Principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos.

De acuerdo con el primer principio indicado, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar deben servir para que éstos puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan. La garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales se instrumenta mediante la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales²⁶. La introducción de dicho Fondo obliga, como no puede ser de otro modo, a introducir las modificaciones oportunas tanto a la denominación como a la determinación del Fondo de Suficiencia²⁷. Justamente por todo ello, se decide nutrir el catálogo de recursos de las Comunidades Autónomas con la participación en el nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Por su parte, el principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos, obliga a introducir en el proyecto de ley orgánica, que se encuentra en tramitación parlamentaria²⁸, importantes avances en la línea de seguir potenciando la corresponsabilidad y autonomía de las Comunidades Autónomas, de aumentar el peso de los recursos tributarios sobre el total de su financiación, de ampliar las competencias normativas, la capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios y la participación y colaboración en las labores de gestión tributaria.

²⁶ Dicho fondo tendrá por objeto garantizar que las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución, de manera que las asignaciones previstas en dicho precepto se instrumentan, de manera reforzada, mediante este nuevo Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.

²⁷ Por lo que se refiere a su determinación, este fondo tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En lo que atañe a su denominación, el Fondo pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias.

²⁸ En traslación del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

De esta forma, podemos sintetizar los aspectos novedosos de la reforma en torno a los siguientes cuatro puntos esenciales: 1º. Se proyecta elevar los porcentajes de cesión²⁹; 2º. Resultan acrecentadas las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta ahora limitadas a la determinación de la tarifa y las deducciones, ampliándolas a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar; 3º. Se dispone ampliar las competencias en materia de revisión económico-administrativa³⁰; 4º. Se clarifican los límites para la creación de tributos propios por las Comunidades Autónomas³¹.

Pero si bien se analiza, no nos encontramos ante un nuevo sistema de financiación que contemple normas estructurales que modifiquen las reglas del reparto del poder financiero entre los diferentes entes territoriales. Antes al contrario, asistimos a una nueva vuelta de tuerca en la que se profundiza sobre la senda avanzada, dejándose de resolver las tensiones financieras existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las existentes entre las diferentes Comunidades autónomas, y las históricamente conocidas entre ambos entes territoriales y las Haciendas Locales. Y todo ello, por mucho que mejore, y a nuestro juicio mejora bastante, los desequilibrios que venían observándose en las anteriores fases de financiación.

3. Apuntes sobre la naturaleza y régimen jurídico de las Agencias Tributarias. Aspectos comunes de los modelos normativos autonómicos.

3.1. Panorama legal.

A nuestro juicio, tan trascendental deviene interrogarse sobre la complejión jurídico-administrativa de las Agencias Tributarias, como desbrozar el modelo financiero autonómico, y tributario en particular, al que tales entes se disponen a servir instrumentalmente, con la aspiración de contribuir, ahora desde la propia estructura institucional u orgánica de las Comunidades Autónomas, a la eficacia del citado modelo³².

²⁹ Del 33 al 50% la cesión a las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; del 35 hasta el 50% la cesión correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido; del 40 al 58% la cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.

³⁰ Habida cuenta que se posibilita que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales sean asumidas por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la colaboración que puedan establecer con la Administración tributaria del Estado.

³¹ Pues, con el fin de reducir la conflictividad, se proyecta ordenar que las reglas de incompatibilidad se refieran al "hecho imponible" y no a la "materia imponible", favoreciendo artificiosamente un espacio fiscal autonómico más dúctil en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales.

³² Horizonte este al que los legisladores autonómicos creen que se arribará: a) Potenciando la capacidad de gestión tributaria y recaudatoria de cualesquiera ingresos de Derecho público que constituyan el haber de su Hacienda Pública y la lucha en

Pues bien, tras la penúltima, por ahora, versión del modelo de financiación autonómica auspiciada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, por la que se dispone un nuevo régimen general de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y por la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, que regula las Medidas Fiscales y Administrativas del “Nuevo” Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, han sido seis las Comunidades Autónomas que, a la fecha en la que se cierra el presente trabajo, han remodelado sus respectivas normas estatutarias a efectos, entre otros, de contemplar, para su estructura organizativa, la creación de Agencias Tributarias a las que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a ellas. Tal posibilidad ya fue musitada por el apartado tercero del artículo 5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria³³.

Así las cosas, y con apoyo en la singladura y balance que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ha marcado para el modelo organizativo estatal desde que fuese gestada, merced a la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 –sic–, las Comunidades Autónomas apelan ahora a un ente instrumental –Agencias–, que adscriben a su Administración institucional –entes públicos de carácter estatutario–, relativamente extraño en nuestra tradición jurídica y de consolidada raigambre en el Derecho anglosajón, inflexionando así el modelo histórico orgánico que reconocía y depositaba en las Consejerías de Economía y Hacienda la titularidad de todos los derechos, potestades y competencias que se daban en el plano de la exigencia y aplicación efectiva de las distintas facetas de la actividad financiera³⁴.

De igual modo, solo tres Comunidades Autónomas, han promulgado, en cumplimiento de sus propios mandatos estatutarios, las leyes en las que se hilvanan los aspectos basilares de su régimen y naturaleza jurídicas³⁵, configurando a tales entes instrumentales, sin perjuicio de sus matices singulares, como agencias de régimen especial, para realizar, a través del sistema de

condiciones óptimas contra el fraude fiscal, y b) Facilitando la participación y las relaciones de colaboración y coordinación con la Administración tributaria estatal y de las Comunidades Autónomas mismas entre sí, tal cual se desprende de la formulación constitucional de los principios de unidad fiscal del Estado y de solidaridad financiera interregional e intraregional.

³³ Según el cual “Las comunidades autónomas y las entidades locales ejercerán las competencias relativas a la aplicación de los tributos y a la potestad sancionadora con el alcance y los términos previstos en la normativa que resulte aplicable según su sistema de fuentes”.

³⁴ En tales términos se prevé su creación en: Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril, de Reforma Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 75); Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 204); Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007 (artículo 133); Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 (artículo 181.2); Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (artículos 106.4, 5 y 6); Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 (artículo 86).

³⁵ A la fecha de realización del presente estudio, han sido dictadas las siguientes leyes autonómicas: Ley 7/2007, de 17 julio, que contiene las Normas reguladoras de la Agencia Tributaria de Cataluña; Ley 23/2007, de 18 diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y aprueba Medidas Fiscales; Ley 3/2008, de 14 abril, de Creación y Regulación de la Agencia Tributaria de las Illes Balears.

autonomía de gestión, las actividades administrativas de aplicación de los tributos, de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y de recaudación ejecutiva de los demás ingresos de Derecho público.

Se les dota así de una forma jurídica caracterizada por una deseada y eficaz correlación entre la estructura de la nueva Entidad y sus funciones, y por la adecuada combinación de normas públicas y privadas que permita conseguir la máxima operatividad en el desempeño de tales funciones, y, en concreto, la de la gestión eficaz del sistema tributario. Una opción de técnica organizativa de la Administración tributaria de las Comunidades Autónomas, por ende, con la que se pretende velar especialmente por la aplicación efectiva de los recursos a su cargo y luchar contra el fraude fiscal.

Si bien se mira, dicho régimen especial se inspira en el previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, que constituyendo una modalidad de gestión y organización basado en la consecución de objetivos, en su evaluación y, especialmente, en la responsabilidad por los resultados de la actuación, aspira a superar las rigideces que presentaban los modelos de gestión y la escasa autonomía con que contaban los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos, contemplados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que ya, de por sí, significó una simplificación de la normativa de la Administración General del Estado en la materia³⁶.

Expuesto cuanto antecede, resulta honesto reconocer el tinte quizás excesivamente descriptivo con el que quedará impreso nuestro esfuerzo por despuntar las aristas de diseño normativo de las Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y sin que ello se interprete como una excusa delatora, los objetivos que perseguimos al afrontar éste se circunscriben modestamente en la presentación sintetizada de un modelo paradigmático de configuración de Agencias Tributarias al que muy bien, y más por sus aspectos comunes, podrían reconducirse las propuestas legales autonómicas ya positivizadas³⁷.

No obstante, la presentación de los aspectos más representativos de su régimen jurídico común, nos ha de permitir dar cumplida respuesta a las inquietudes a las que servía metodológicamente la estructura del presente trabajo, intentando insertar el estudio de las Agencias

³⁶ Por ello, en los últimos años y en la esfera territorial estatal, se han buscado soluciones estructurales para intentar solventar problemas de gestión, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria, económico-financiera y de gestión de personal, dando lugar, en muchos casos, a respuestas organizativas forzadas desde la perspectiva de los objetivos y funciones del Organismo de que se trate, pero que llevan aparejado el establecimiento de un régimen de funcionamiento más flexible y superador de las rigideces que el régimen general presenta respecto de las materias indicadas. Ello ha dado lugar a una proliferación de entes que presentan un régimen jurídico singular, básicamente del derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.

³⁷ Es más, sin ser novedosa para nuestro Derecho administrativo, aunque sí para las Comunidades Autónomas, la opción legal de organización administrativa personificada en estos entes estatutarios, se torna extraordinariamente atractivo explicar el esfuerzo normativo de las Comunidades Autónomas por trasladar a sus respectivas esferas organizativas la experiencia estatal singularizada en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Tributarias Autonómicas en el contexto del modelo financiero al que se disponen a servir instrumentalmente para poder enjuiciar, a modo de últimas reflexiones, su efectiva contribución al modelo de financiación de las Comunidades autónomas que han optado por su regulación.

3.2. Categorización jurídico-administrativa

Sea cual fuere la adjetivación de estos entes instrumentales (como “Agencias de Régimen Especial”; “Entidades sometidas a Régimen Especial”; o, como “Entes Públicos de Carácter Estatutario” adscritos a la Administración institucional o instrumental –tan variada como los esfuerzos de su concreción–), lo cierto es que las propuestas autonómicas de Agencias Tributarias apuntan hacia una categoría administrativa u orgánica que se exhibe con los caracteres que a continuación pasamos a relatar, y a los que, a decir verdad, se recurre referencialmente, y cada vez con mayor frecuencia, al tiempo de apelarse técnicamente a este modelo y opción singulares de organización administrativa y que, por ello, hacen gala de una relativa dosis de normalización en nuestro Derecho administrativo.

De entrada, se ha de poner en sobreaviso al lector sobre el hecho que de entre las distintas y posibles entidades vinculadas o dependientes de la Administración pública en general y la de las Comunidades Autónomas en particular³⁸, ahora con ocasión de la creación de las Agencias Tributarias, no sólo se han descartado la de “Organismos Autónomos” y la de “Entidades Públicas Empresariales” a modo de envoltura formal y regímenes jurídicos con los que proseguir los fines que para ellas se fijan, sino que, además, y de entre la tipología de Agencias: “Agencias Administrativas”³⁹, “Agencias Públicas Empresariales”⁴⁰ y “Agencias de Régimen Especial”, se ha optado por esta última.

De cualquier modo, tal nomenclatura refleja la naturaleza jurídica, el subsiguiente régimen que corresponde a las distintas personificaciones que nuestro Derecho conoce y el ámbito de actuación material que le es propio. Pues bien, las citadas Agencias de Régimen especial se conforman como entidades públicas instrumentales a las que se atribuye y asignan funciones que implican ejercicio de autoridad y requieren especialidades en su régimen jurídico. Se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en su Ley creadora, en sus Estatutos, en la Legislación reguladora de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de que se trate y demás disposi-

³⁸ De las que por ser ilustrativos algunas ya han dado cumplido desarrollo en sus leyes de organización administrativa (baste de ejemplo la Ley 9/2007, de 22 octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

³⁹ Entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas.

⁴⁰ Entidades de Derecho público a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación y cuyos órganos no son asimilables en cuanto a su rango administrativo al de los órganos de la Administración de Comunidad Autónoma.

ciones de general aplicación. Se adscriben a la Consejería competente por razón de la materia. Su actuación se produce con arreglo a un plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión, que define los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar⁴¹. Siendo así que, corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación del contrato de gestión de tales entes instrumentales⁴².

3.3. Naturaleza jurídica.

Las Agencias Tributarias de Régimen Especial son entidades con personalidad jurídica pública, dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma para la realización de actividades de la competencia de ésta en régimen de descentralización funcional. Tales entes institucionales lo son de Derecho Público y, aún adscritos a las Consejerías de Economía y Hacienda respectivas, están dotadas de personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica pública y privada. Las agencias tienen la consideración de Administración institucional dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma y se ajustarán al principio de instrumentalidad.

Desde una perspectiva jurídico formal, las Agencias Tributarias actúan con personalidad jurídica distinta de la propia Administración de la Comunidad Autónoma, de la que participa, a su vez, la Consejería de Economía y Hacienda. Desde el prisma material, la adscripción de las Agencias Tributarias a las Consejerías de Economía y Hacienda garantiza su integración efectiva en la Administración financiera autonómica.

Tal adscripción de las Agencias tributarias a las Consejerías competentes en materia de Hacienda, se entenderá a sabidas de que corresponden a éstas el impulso y coordinación de las funciones y competencias que se le atribuyen y las directrices para la planificación de sus actividades en orden a alcanzar los objetivos, de acuerdo con el contrato plurianual de gestión y al plan de acción anual.

Las Agencias estarán dotadas de mecanismos de responsabilidad por la gestión y control de resultados, conforme a lo dispuesto en la Ley por la que fueron creadas y demás disposiciones de aplicación, correspondiendo a la Consejería competente en materia de Hacienda el control

⁴¹ De igual forma se precisan los siguientes extremos: a) Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos; b) Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral; c) Los demás extremos que se establezcan mediante orden conjunta de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda, en la que se ha de determinar, asimismo, el procedimiento de elaboración, contenido y efectos.

⁴² En el seno de las agencias de régimen especial se crea una comisión de control, cuya composición se determina en los Estatutos, a la que corresponde informar sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera que deban conocer los órganos de gobierno de la agencia y que se determinan en los Estatutos.

de eficacia a través del seguimiento del contrato de gestión para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

No obstante lo indicado, la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma está integrada por los órganos de la Consejería competente en materia de Hacienda y de la Agencia a los que correspondan las funciones de aplicación de los tributos, potestad sancionadora y revisión en vía administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, en la Ley por la que se dispone su creación y en la demás normativa de aplicación, por lo que ha de tenerse bien presente que mientras a la Consejería competente en materia de Hacienda le corresponde la fijación de la política tributaria de acuerdo con las directrices del Consejo de Gobierno, así como el impulso, coordinación y control de las actividades de aplicación de los tributos que corresponden a la Agencia Tributaria, a ésta le corresponderá las funciones de aplicación de los tributos, que ejercerá de forma separada a la de resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos dictados por la Agencia. Ahora bien, la recaudación de los recursos de naturaleza tributaria y de los demás ingresos de Derecho público de la Hacienda de la Comunidad Autónoma que realice la Agencia, formará parte de la Tesorería de la Comunidad Autónoma.

3.4. Régimen jurídico básico.

La creación de las Agencias de régimen especial requerirá autorización previa por ley, que establecerá su objeto y fines generales, y se producirá con la aprobación de su Estatuto por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda. El anteproyecto de ley de la Agencia que se presente al Consejo de Gobierno deberá ser acompañado del proyecto de Estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad.

La Agencia se regirá por su ley creadora, por su Estatuto y por las demás normas que los desarrollen. Asimismo se regirá, en su caso, por la normativa de la Comunidad Autónoma aplicable a las agencias de régimen especial en lo que no se oponga a su Ley constitutiva. Se predica de ellas su carácter estatutario, lo que significa que desde la perspectiva del sistema de fuentes queda sujeto al régimen disciplinado en su propia norma reglamentaria de organización⁴³.

⁴³ En concreto, el contenido de los Estatutos de este tipo de agencias incluirá en todo caso los siguientes extremos: a) Determinación de los máximos órganos de dirección de la entidad, ya sean unipersonales o colegiados, sus competencias, así como su forma de designación, con indicación de aquellos cuyas resoluciones agoten la vía administrativa; b) Funciones y competencias, con indicación de las potestades administrativas que la entidad pública pueda ejercitar, y la distribución de competencias entre los órganos de dirección, así como el rango administrativo de los mismos en el caso de las agencias de régimen especial, la determinación de los órganos que excepcionalmente se asimilen a los de un determinado rango administrativo y los órganos a los que se confiera el ejercicio de potestades administrativas; c) El patrimonio que se le adscriba para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar la entidad; d) El régimen relativo a los recursos humanos, patrimonio y contratación; e) El régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, de control financiero y de contabilidad; f) La facultad de creación o participación de sociedades mercantiles cuando sea imprescindible para la consecución de los fines asignados.

En el desarrollo de sus actividades de aplicación de los tributos, la Agencia actuará de conformidad con el sistema de fuentes del ordenamiento tributario al que se refieren los artículos 5.3 y 7 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía y, en particular, con las normas aprobadas por la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia y con las que regulen la cesión de tributos del Estado. Cuando gestione tributos locales, se ajustará a la legislación reguladora de las Haciendas Locales.

Por su parte, en lo que hace referencia a la revisión en vía administrativa de los actos y actuaciones de los órganos de la Agencia de aplicación de los tributos, de imposición de sanciones tributarias, y de recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de Derecho público, se ajustará a lo establecido en el Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y demás normativa de aplicación⁴⁴.

Dentro de la esfera de sus competencias, corresponden a las agencias las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos previstos en sus Estatutos, salvo la potestad expropiatoria.

En concreto corresponden a la Agencia Tributaria las siguientes funciones y competencias: 1ª. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía; 2ª. La gestión, liquidación, recaudación e inspección, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma; 3ª. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los recargos que puedan establecerse sobre los tributos estatales; 4ª. El ejercicio de la potestad sancionadora en relación con todos los tributos y recargos cuya aplicación corresponda a la Agencia; 5ª. La recaudación en período ejecutivo de los ingresos de Derecho público de naturaleza no tributaria de la Comunidad Autónoma; 6ª. La revisión en vía administrativa de los actos y actuaciones de aplicación de los tributos, de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y de recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de Derecho público de la Comunidad Autónoma, salvo las reclamaciones económico-administrativas y la revisión de actos nulos de pleno derecho; 7ª. Las que se le atribuyan por el Consejo de Gobierno en relación con los demás tributos del Estado recaudados en la Comunidad Autónoma en aplicación de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía; 8ª. La colaboración y coordinación con las demás Administraciones tributarias y, en particular, la participación en el Consorcio al que se refiere el Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las atribuciones de la Consejería competente en materia de Hacienda; 9ª. Las que pueda asumir por delegación en relación con la aplicación de los tributos locales; 10ª. Las que le atribuyan expresamente las leyes de la Comunidad Autónoma y los reglamentos dictados de conformidad con las previsiones específicas de una ley, así como cualquier otra actividad,

⁴⁴ La resolución del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho regulado en el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, corresponderá a la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda. La revisión en vía administrativa de los restantes actos administrativos de la Agencia se ajustará a lo establecido en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Estatuto establecerá los órganos cuyos actos agoten la vía administrativa.

competencia o función que específicamente se le atribuya en relación con los tributos y demás ingresos de Derecho público de la Comunidad Autónoma⁴⁵.

Como fácilmente se puede colegir de la anterior enumeración, a todas luces, se atisba el deseo de que a través de estos entes públicos se avance en la consecución del máximo de eficacia y eficiencia en la obtención de recursos, mejorar el servicio a la ciudadanía con mayor calidad de la atención y asistencia al contribuyente y luchar en condiciones óptimas contra el fraude fiscal. Con la reforma organizativa propuesta se tiende a la agrupación de los distintos ámbitos que, directa o indirectamente, se refieren a la gestión tributaria, comprendida en un sentido amplio, así como a la tarea de recaudación de los ingresos de derecho público, tributarios y no tributarios, de la Comunidad Autónoma, y someterlos a un criterio unitario de gestión bajo varios principios, entre los que destacan los de legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia y, especialmente, los de transparencia, lucha contra el fraude fiscal y servicio a la ciudadanía.

Los recursos económicos de la Agencia provienen de las siguientes fuentes: a) Las dotaciones que se le asignen en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma; b) Las subvenciones o dotaciones, transferencias corrientes o de capital que, con cargo al presupuesto de cualquier ente público, pudieran corresponderle; c) Los rendimientos, productos y rentas de los bienes, valores y derechos de su patrimonio, así como los procedentes de la enajenación de sus activos; d) Los ingresos procedentes de la prestación de servicios a cualquier otra persona física o jurídica, Administración o entidad de Derecho público; e) Los procedentes de los créditos, préstamos y demás operaciones financieras que pueda concertar, dentro de los límites fijados por la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, con la previa autorización de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda; f) Cualquier otro ingreso de Derecho público o privado que pudiera corresponderle o serle atribuido conforme a la legislación de aplicación⁴⁶.

En cuanto al régimen presupuestario, conviene reseñar que el presupuesto de gastos de las agencias de régimen especial tiene carácter limitativo por su importe global y carácter esti-

⁴⁵ Para el cumplimiento y desarrollo de aquéllas, se establecen los siguientes principios generales de habrán de regir en materia de organización y actuación de la Agencia: 1º. Principios de legalidad e igualdad en la aplicación de los tributos, asegurando en todo caso el respeto a los derechos y garantías de los obligados tributarios; 2º. Servicio efectivo a la ciudadanía, estableciendo sistemas de información adecuados, con especial atención a las tareas de asistencia al contribuyente, con el fin de reducir al mínimo el coste de tramitación y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, estableciendo a tal efecto sistemas de evaluación; 3º. Racionalización, agilidad y simplicidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión; 4º. Mejora continua de la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía, previendo sistemas de evaluación; 5º. Adaptación permanente a los cambios del entorno económico y social y especial atención a las nuevas necesidades de la ciudadanía; 6º. Colaboración social en la aplicación de los tributos en los términos previstos en los artículos 92 a 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; 7º. Lucha contra el fraude fiscal; 8º. Colaboración y, en su caso, coordinación con los restantes órganos y entidades de la Comunidad Autónoma y con las demás Administraciones públicas, en particular con las Administraciones tributarias; 9º. Impulso en el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos; 10º. Especialización de su personal; 11º. Planificación, coordinación, eficacia y eficiencia; 12º. Jerarquía y desconcentración en su organización.

⁴⁶ Por otro lado, el patrimonio de la Agencia estará integrado por los bienes y derechos que se le adscriban y por los que adquiera por cualquier título, conforme a lo dispuesto en la legislación del patrimonio de la Comunidad Autónoma de que se trate. El régimen jurídico del patrimonio de la Agencia será el previsto en la referida legislación patrimonial.

mativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los correspondientes a gastos de personal que en todo caso tienen carácter limitativo y vinculante por su cuantía total⁴⁷.

Se impone a la Agencia la obligación de elaborar anualmente un anteproyecto de presupuesto, que remitirá a la Consejería competente en materia de Hacienda para su integración en el Anteproyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, el cual, asimismo, reflejará los costes necesarios para el funcionamiento de la Agencia y la consecución de sus fines, y se elaborará y gestionará bajo el principio de equilibrio presupuestario.

Desde la perspectiva del control económico-financiero de la Agencia Tributaria, se asientan genéricamente los siguientes criterios: en primer término, ésta se sujeta al control al que pueda referirse la respectiva Ley reguladora de la Hacienda Autónoma; en segundo lugar, el procedimiento de control de los tributos cedidos cuya gestión se haya delegado a la Comunidad Autónoma será el que se establezca en la normativa que regule dicha cesión; por último, el control externo de la gestión económico-financiera de la Agencia será ejercido por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Por su parte, se ha de indicar que la Agencia estará sometida al régimen de contabilidad pública, correspondiendo a la Intervención General de la Comunidad Autónoma el ejercicio sobre la Agencia de las competencias que, como centro directivo y gestor de la contabilidad pública, le atribuyen su legislación. Siendo así que, la contabilidad y rendición de cuentas de los resultados obtenidos en la aplicación de los tributos cedidos por el Estado se ajustará, además, a lo que disponga la legislación estatal.

La actuación de la Agencia se producirá con arreglo al contrato plurianual de gestión y al plan de acción Anual, que definirá los objetivos a conseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, así como: a) Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos; b) Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos respecto a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral y funcionario; c) Los demás que se establezcan de forma conjunta por las Consejerías competentes en materia de Hacienda y de Administración Pública.

El contrato de gestión será aprobado por el Consejo de Gobierno y tendrá una vigencia de tres años, u otra distinta, si así lo especifica el acuerdo de aprobación. Finalizada su vigencia, la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda informará al Consejo de Gobierno sobre su ejecución y resultado.

⁴⁷ El personal se rige por el Derecho Laboral. No obstante, las funciones que implican ejercicio de autoridad serán desempeñadas por personal funcionario, que se rige por la normativa aplicable en materia de función pública.

El plan de acción anual, que será aprobado por el Consejo Rector de la Agencia, fijará los objetivos que se alcanzarán en el ejercicio, ajustándose a las directrices y orientaciones de la Consejería competente en materia de Hacienda y a las previsiones plurianuales del contrato de gestión.

En relación con su estructura organizativa, se establecen como órganos de gobierno la Presidencia, la Vicepresidencia y el Consejo Rector, y como órgano ejecutivo la Dirección, al tiempo que se prevé la creación de una Comisión de Control⁴⁸. Y en lo que hace referencia a su régimen de personal, se ha de poner de manifiesto que las agencias de régimen especial disponen

⁴⁸ Esta estructura orgánica puede quedar sintetizada en el siguiente cuadro:

Órganos		Competencias y funciones
De Gobierno	Presidencia	La Presidencia ostentará la superior representación institucional de la Agencia, la presidencia del Consejo Rector, la jefatura superior del personal, las facultades que se determinen en el Estatuto y demás disposiciones de aplicación, así como las que se le deleguen.
	Vicepresidencia	La Vicepresidencia de la Agencia corresponderá a la persona titular de la Secretaría General competente en materia de Hacienda, que asistirá a la Presidencia en sus funciones y la sustituirá en caso de ausencia, enfermedad o causa de abstención de su titular. Asimismo, corresponderá a la Vicepresidencia cualquier otra facultad que se le atribuya en el Estatuto y demás disposiciones de aplicación, así como las que se le deleguen.
	Consejo Rector	<ul style="list-style-type: none"> – Es el órgano superior de gobierno de la Agencia, que ostenta la alta dirección y establece las directrices de actuación de acuerdo con las emanadas de la Consejería a la que se adscribe. – Atribuciones: a) Formular la propuesta del contrato de gestión. b) Aprobar el plan de acción anual. c) Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Agencia. d) Aprobar las líneas generales de la política de recursos humanos. e) Proponer el catálogo y la relación de puestos de trabajo. f) Aprobar y elevar la propuesta de oferta de empleo público de la Agencia, para su integración en la Oferta de Empleo Público de la Junta de Andalucía, así como la determinación de los criterios de selección. g) Formular las propuestas de aceptación o autorización por el Consejo de Gobierno de encomiendas de gestión y delegación de funciones y competencias. h) Autorizar los convenios que celebre la Agencia. i) El seguimiento, la supervisión y el control superiores de la actuación de la Agencia. j) Aprobar las cuentas anuales. k) Cualquier otra que se le atribuya en esta Ley, en el Estatuto y en las demás disposiciones de aplicación, así como las que se le deleguen.
Ejecutivo	Dirección	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de la Agencia será nombrada por el Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. – Le corresponde, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno, la dirección y representación legal ordinaria de la Agencia, la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones del Consejo Rector y de la Presidencia, la gestión del personal, formular las cuentas anuales, las facultades que no estén expresamente atribuidas a otro órgano y cualquier otra que se le atribuya en el Estatuto y demás disposiciones de aplicación, así como las que se le deleguen.

de competencias en materia de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción, provisión de puestos y movilidad de su personal, con arreglo a las siguientes pautas: a) La oferta de empleo de la agencia se integrará en la correspondiente oferta de empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de que se trate; b) La selección del personal se realiza mediante convocatoria pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, respetando la reserva en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad; c) Las agencias seleccionan a su personal laboral a través de sus propios órganos de selección⁴⁹; d) En lo que se refiere al personal directivo de las agencias de régimen especial y al personal no sujeto a la normativa aplicable en materia de función pública, tendrán una concreta regulación específica⁵⁰.

En el marco de las disposiciones generales que sean de aplicación, la persona titular de la Presidencia, a propuesta de la titular de la Dirección, establecerá las condiciones de trabajo del personal de la Agencia, previa negociación con las organizaciones sindicales en los términos previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril. El personal al servicio de la Agencia quedará sometido al régimen general de incompatibilidades aplicable al personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía⁵¹.

Otros	Comisión de control	Su composición se determinará en el Estatuto. Le corresponde informar sobre la ejecución del contrato de gestión y del plan de acción anual y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera que deban conocer los órganos de gobierno de la Agencia y cualquier otra facultad que se le atribuya en el Estatuto y demás disposiciones de aplicación.
--------------	----------------------------	---

⁴⁹ Las convocatorias de selección de personal funcionario se efectuarán por la Consejería a la que se encuentre adscrita la agencia y, excepcionalmente, por la propia agencia, previa autorización, en todo caso, de la Consejería competente en materia de función pública. Los conceptos retributivos del personal funcionario de los órganos de régimen especial serán los establecidos en la normativa de función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de que se trate y sus cuantías se determinan en el marco del correspondiente contrato de gestión, de conformidad con lo establecido en dicha normativa y en la correspondiente Ley del Presupuesto de la Entidad Autónoma. Las condiciones retributivas del personal laboral son las determinadas en el convenio colectivo de aplicación y en el respectivo contrato de trabajo y sus cuantías se fijan de acuerdo con lo indicado antes. La cuantía de la masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral está en todo caso vinculada al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión.

⁵⁰ Siéndoles de aplicación las siguientes reglas: 1ª. Es personal directivo de tales agencias es el que ocupa puestos de trabajo determinados como tales en los Estatutos, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas. Su régimen jurídico será el previsto en la Ley por la que crea la Agencia, el Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma en cuestión; 2ª. La determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, requieren el informe previo y favorable de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda. Estas Consejerías efectúan, con la periodicidad adecuada, controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de los recursos humanos, conforme a los criterios previamente establecidos por las mismas.

⁵¹ Las necesidades de personal se determinarán de acuerdo con el contrato de gestión. La Agencia elaborará, convocará y resolverá las correspondientes convocatorias de provisión de puestos de trabajo de personal funcionario, de conformidad con los principios generales y procedimientos de provisión establecidos en la normativa aplicable en materia de función pública. La Agencia dispondrá de su correspondiente catálogo de puestos de trabajo, elaborado y aprobado por la propia

Por último, en esta breve presentación del régimen jurídico diseñado para las Agencias tributarias autonómicas, debemos aludir a aquellos aspectos que atañen a las relaciones interadministrativas, de forma que la colaboración de la Agencia con otras Administraciones públicas o sus entidades vinculadas o dependientes podrá revestir cualquier forma admitida en Derecho, incluida la constitución o participación en entidades con personalidad jurídica propia y diferenciada, que requerirá la previa autorización del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, y a iniciativa de la Agencia.

La encomienda de gestión de actividades y servicios y la delegación de funciones y competencias de otras Administraciones públicas y sus entidades en favor de la Agencia, así como la encomienda de gestión y delegación de las funciones y competencias de la Agencia en otras Administraciones públicas y sus entidades, requerirán, respectivamente, la aceptación o autorización del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, y a iniciativa de la Agencia⁵².

4. A modo de últimas reflexiones.

Hemos estructurado el presente trabajo desde una clara opción metodológica con la pretensión de realizar un análisis que nos permitiese situar en sus justos términos la significación y contribución técnica e instrumental de las Agencias Tributarias a la mejora del sistema de financiación de las Comunidades autónomas. Siquiera sea con una intención didáctica, repárese en que las mencionadas Agencias se sitúan en dos planos de actuación distintos, pero indisolublemente ligados:

En primer lugar, desde una óptica política de negociación y concreción de los pactos de financiación autonómica que han moldeado históricamente, y seguirán diseñando, el modelo de financiación pública para cuyo servicio se crean las Agencias Tributarias. Plano en el que consideramos que permanece inalterable el modelo constitucional de parcelación o reparto del poder tributario entre los distintos entes territoriales. Y en este sentido, creemos haber constatado que las Comunidades Autónomas, toda vez el reducidísimo espacio de creación ex novo de sus propios tributos al que aquél de siempre lo ha condenado, han visto en la técnica

Agencia dentro del marco de actuación que, en materia de recursos humanos, se establezca en el contrato de gestión. La relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la Agencia será aprobada por el Consejo de Gobierno y se integrará en el catálogo.

⁵² Y todo ello sin desconocer que: a) Las funciones que pueda asumir la Agencia por delegación en relación con los tributos del Estado, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, se registrarán por sus disposiciones específicas; b) La Agencia podrá celebrar convenios de colaboración con la Administración tributaria de otras Comunidades Autónomas y acordar la creación de órganos y grupos de trabajo para su seguimiento y, en general, para la cooperación y la coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias; c) La Agencia podrá formalizar convenios de colaboración, cooperación y coordinación con las Administraciones locales del territorio autonómico para la prestación de asistencia jurídica y técnica en materia de aplicación de tributos; d) Que previa autorización del Consejo de Gobierno, la Agencia participará en el Consorcio al que refiere el Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las atribuciones de la Consejería competente en materia de Hacienda.

de cesión de los impuestos estatales, sino el único medio, sí el resquicio primordial por el que ensanchar las coordenadas de ejercicio de su poder tributario y, con ello, conseguir un mayor volumen recaudatorio.

Como hemos intentado poner de manifiesto a lo largo del presente estudio, si bien se mira, todos los hitos legislativos que han auspiciado las reformas parciales de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica de 1980, han venido a traslucir distintas versiones del mismo modelo de financiación autonómica, en las que cada una representaba un paso más en la misma dirección –y la reforma ahora proyectada lo representará también– y cada paso, cada pretendido modelo, contribuía y contribuirá a incrementar y agotar dosificadamente el esquema de cesión de los impuestos estatales.

En segundo lugar, consideramos que tal singladura normativa supone, de igual forma, un giro técnico de tuerca más –y no definitivo–, que ha venido a potenciar la suficiencia y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, al ampliar los márgenes de ejercicio de su potestad normativa en materia tributaria y de su capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios –con la subsiguiente exigencia de mayor corresponsabilidad fiscal–, al aumentar el peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de éstas, y, desde luego, al modificar las reglas de participación y colaboración en las labores de gestión tributaria.

Bien entendido que este modelo, y el de sus seguras modificaciones futuras –hasta agotar la vía de la cesión de tributos se entiende– es y será al que, instrumentalmente y desde la esfera de la legalidad orgánica y ordinaria autonómica, se pretende que sirvan las Agencias Tributarias, hemos de señalar que su creación en el ámbito autonómico ha de entenderse como una clara opción legislativa por un organigrama institucional de organización administrativo-tributaria en el que: primero, se apela técnicamente a un ente instrumental que habrá de funcionar en régimen de autonomía de gestión, con plena capacidad de decisión sobre la utilización de los recursos asignados, y sometido al Derecho privado; segundo, este ente estatutario, adscrito a la Administración institucional de las Comunidades Autónomas, se regirá por los principios de consecución de objetivos, de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y, especialmente, de responsabilidad por los resultados de la actuación; y, tercero, se trata de un ente instrumental que se debe, para su gestión, a un contrato plurianual, por cuya virtud se reconoce a aquél, entre otros extremos, funciones de planificación, evaluación y control.

Y todo, con la convicción legislativa de que por gozar de ese régimen jurídico especial, las Agencias Tributarias supondrán la mejor de las opciones instrumentales para adaptarse ágilmente a las singularidades de las actividades que deban desarrollar y a las necesidades cambiantes del entorno tributario, para avanzar en la consecución del máximo de eficacia en la obtención de recursos, para mejorar el servicio a la ciudadanía con mayor calidad de la atención y asistencia al contribuyente y para luchar en condiciones óptimas contra el fraude fiscal, y, con ello, y he ahí lo verdaderamente solemne, para facilitar a las Comunidades Autónomas el afrontar a las responsabilidades fiscales que se deriven, o hayan de derivarse, de los futuros pactos de financiación, para profundizar en la eficacia del sistema tributario español y, como no, contribuir, de igual modo, en la delegación, la participación, colaboración y coordinación

con la Administración tributaria estatal, con la de otras Comunidades Autónomas y con la de las Entidades locales.

Cuanto antecede, sin desconocer que la proyección de las Agencias Tributarias Autonómicas, interesadamente regidas por el Derecho privado, supone un reconocimiento implícito de que las estructuras administrativas actuales, y el régimen de Derecho público que las rigen, resultan insuficientes, para la consecución de tan loables objetivos. A nuestro juicio, las Leyes por las que se crean las Agencias Tributarias de las Comunidades autónomas, no contienen novedad sustancial alguna respecto de lo establecido en los propios Estatutos de Autonomía, ni tienen, en sí mismas consideradas, la importancia intrínseca que se le pretende atribuir en muchos ámbitos. Y es que, en realidad, una “Agencia Tributaria” no es más que un órgano o ente, según el caso, dedicado a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos.

En consecuencia, y con ello hacemos nuestras las reflexiones de Rubio de Urquía⁵³ los ruidos desafinados que han acompañado este último proceso de desarrollo estatutario no deben impedir que escuchemos, desde la sintonía de la propia lógica de la construcción del sistema financiero de estos entes territoriales, al menos, hasta que no alteremos el modelo que permanece inalterado, que desde la perspectiva sustancial, la cuestión verdaderamente esencial radica en qué tributos constituyen el objeto de la actividad de ese órgano o ente, es decir, en qué espacio tributario integra la esfera competencial de la “agencia” de que se trate. En el presente caso, tal cuestión esencial no es determinada por la norma que se contempla, sino que, según lo dicho, son los Estatutos de Autonomía los que han integrado la aludida esfera competencial. Y una vez más, alterando la lógica vertical de reparto de poder entre los distintos entes territoriales, tal esfera competencial se trasladará a la nueva versión de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que se encuentra en trámite parlamentario.

Por lo demás, como hemos intentado demostrar a lo largo del presente trabajo, estamos ante una norma de claro contenido organizativo y funcional, cuya proyección extraadministrativa solo alcanza a aspectos puramente adjetivos. Dicho sea de otra forma, debemos de insistir, que la creación de las Agencias no vienen a introducir modificación sustancial alguna en el panorama tributario autonómico, pues tal alteración sustancial vendrá dada por los términos en los que se produzcan las sucesivas reordenaciones de las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En ese contexto, y contando con la debilidad extrema del Estado, se aprobó, con efectos desde el 1 de enero de 2002, un nuevo sistema de financiación autonómica, y ahora está proyectado otro, cuya figura estelar vuelve a ser el régimen de cesión de tributos. En esencia, la filosofía del nuevo régimen es idéntica a la que inspiró la reforma de 1996 y la de 2001, pero llevada mucho más lejos de lo que esta última fue capaz de alcanzar. Tras treinta años de vida del sistema tributario autonómico, la realidad ha puesto de manifiesto que dicho sistema tributario sólo tiene viabilidad real mediante su fusión con el que se considera como propio del Estado.

⁵³ En “Los sistemas de financiación autonómica y local: dos reformas que se vuelven la espalda”. Artículo doctrinal de la Rev. Tributos Locales, núm. 3, enero-2001.

Y es en este contexto en el que a las Agencias se les compromete a ser un medio instrumental que servirá de plataforma de gestión del régimen tributario autonómico que resulte, de aquí en adelante, de los próximos pactos de financiación.

Para tratarse, desde luego, de entes instrumentales que aún no han gozado del rodaje necesario para certificar sus bondades, curiosamente se les fuerza ya a conformarse, prepararse y capacitarse institucionalmente para la gestión futura de demarcaciones tributarias ahora reservadas al Estado. Y todo ello, según pensamos, no es sino todo un plan estratégico de futuro. El único plan posible mientras que no se afronte un cambio real de modelo.

§ 25. OTRAS INSTITUCIONES

M^a Dolores Martínez Cuevas

Sumario

1. Introducción.

2. Instituciones protectoras del medio ambiente. Instituciones para la autonomía comarcal. Instituciones de fomento de las relaciones laborales. Instituciones de apoyo de la cultura y de la lengua.

2.1. Instituciones protectoras del medio ambiente.

2.1.1. El Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón.

2.1.2. El Consejo Asesor de Medio Ambiente en Castilla y León.

2.1.3. El Consejo de Protección de la Naturaleza en Cataluña.

2.2. Instituciones para la autonomía comarcal.

2.2.1. El Consejo de Cooperación Comarcal en Aragón.

2.2.2. El Consejo de Veguería en Cataluña.

2.3. Instituciones de fomento de las relaciones laborales.

2.3.1. El Consejo de Relaciones Laborales de Aragón.

2.3.2. El Consejo de Relaciones Laborales en Cataluña.

2.4. Instituciones de apoyo de la cultura y de la lengua.

2.4.1. El Consell Valencià de Cultura.

2.4.2. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

3. Algunas consideraciones finales.

4. Bibliografía.

1. Introducción.

A lo largo de este trabajo corresponde analizar todas aquellas instituciones autonómicas no analizadas en capítulos anteriores de este Libro. Instituciones contempladas en los diferentes Estatutos que han sido objeto de reforma en los últimos años: el andaluz, el aragonés, el balear, el castellano-leonés, el catalán y el valenciano.

Una de las características comunes de los mencionados Estatutos de Autonomía (en adelante también EEAA) consiste en que prácticamente regulan esas otras instituciones, si bien con denominaciones distintas, como es el caso del Consejo de Protección de la Naturaleza que en Castilla y León se denomina Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Analicemos pues, los primeros Estatutos de las Comunidades Autónomas mencionadas, antes de ser reformados o modificados.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón¹ regulaba en el Título I su organización institucional: las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón. En otros términos, no se preveía la posibilidad de otras instituciones diferentes a éstas que se pudieran considerar como precedentes de las actuales instituciones previstas en el nuevo Estatuto.

Del mismo modo, en Cataluña se aprobó mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, el Estatuto de Autonomía de Cataluña², y en su Título II, denominado: "De la Generalidad", no contemplaba ninguna de las instituciones que vamos a analizar en este trabajo. Únicamente, regulaba el Parlamento, el Presidente, el Consejo Ejecutivo o Gobierno y la Sindicatura de Cuentas.

En idéntico sentido la Comunidad Autónoma castellano-leonesa, preveía mediante la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de aprobación de su Estatuto de Autonomía sus instituciones autonómicas: las Cortes de Castilla y León, el Presidente de la Junta de Castilla y León y la Junta de Castilla y León.

También podemos afirmar lo mismo del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, aprobado mediante la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero³, que, en su Título III recoge las instituciones de la Comunidad Autónoma balear: el Parlamento, el Gobierno, el Presidente de la Comunidad, y los Consejos Insulares.

¹ Publicado en el BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982; BOA núm. 28, de 16 de agosto.

² Publicado en el BOE núm. 306, de 21 de diciembre de 1979.

³ Publicado en el BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

En sentido similar, el artículo 9 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁴, preveía las instituciones de autogobierno de la Generalitat Valenciana: las Cortes Valencianas o Corts, el Presidente, y el Gobierno valenciano o Consell.

2. Instituciones protectoras del medio ambiente. Instituciones para la autonomía comarcal. Instituciones de fomento de las relaciones laborales. Instituciones de apoyo de la cultura y de la lengua.

Las instituciones objeto de nuestro estudio se pueden clasificar dependiendo de la materia de la que se ocupen.

De este modo, si se encargan del medio ambiente tenemos:

- a) El Consejo de Protección de la Naturaleza (en la Comunidad Autónoma aragonesa).
- b) El Consejo Asesor de Medio Ambiente (en la Comunidad Autónoma castellano-leonesa).
- c) El Consejo de Protección de la Naturaleza (en la Comunidad Autónoma de Cataluña).

En materia de autonomía comarcal destacan:

- a) El Consejo de Cooperación Comarcal (en la Comunidad Autónoma de Aragón).
- b) El Consejo de Veguería ((en la Comunidad Autónoma catalana).

En la temática de las relaciones laborales sobresalen:

- a) El Consejo de Relaciones Laborales (en la Comunidad Autónoma de Aragón).
- b) El Consejo de Relaciones Laborales (en la Comunidad Autónoma catalana).

Si su competencia afecta a la cultura y/o a la lengua contamos con las siguientes instituciones (en la Comunidad Autónoma valenciana):

- a) El Consell Valencià de Cultura.
- b) L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

2.1. Instituciones protectoras del medio ambiente.

2.1.1. El Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón.

Fruto de la preocupación por el medio ambiente se aprobó en la Comunidad Autónoma de Aragón la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza,

⁴ Publicado en el BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982. DOGV núm. 174, de 15 de julio de 1982.

que fue alterada dieciséis años después por la Ley 8/2008, de 23 de diciembre⁵. Esta última Ley es posterior a la Ley Orgánica 4/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón⁶, que no contempla expresamente la creación de esta institución protectora del medio ambiente.

Examinemos pues esta institución a la luz de la normativa vigente.

La mencionada Ley de 1992, tiene el honor de ser la primera norma en la historia de nuestro país promovida gracias a la iniciativa legislativa popular, mediante la Proposición de Ley para la creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, presentada a las Cortes de Aragón por más de quince mil aragoneses y aragonesas con derecho a voto.

Este desvelo por cuidar el medio ambiente se manifiesta ya en el propio Preámbulo de la mencionada Ley, que describe el incremento incesante de la contaminación atmosférica y acuífera, el empeoramiento de la calidad del agua potable, el fenómeno de la desertización, la progresiva desaparición de especies vegetales y animales o la degradación de los espacios naturales en Aragón.

Pero tras constatar que esta degradación medioambiental ha tenido su origen en la irracionalidad del comportamiento humano, se propone reaccionar asumiendo las equivocaciones y rectificando los comportamientos destructores, con la finalidad de propiciar la necesaria supervivencia de nuestra especie.

Como sabemos, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, regulado en el artículo 45 de nuestra Constitución, se convierte a su vez en un deber de conservarlo, siendo además una obligación de los poderes públicos el velar por la utilización racional de todos los recursos naturales ayudándose de la necesaria solidaridad colectiva. De todos modos, aunque la legislación estatal de desarrollo de este precepto constitucional ha sido mucha, tal y como reconoce el Preámbulo de la primera Ley ya citada, el problema ha sido que esta legislación no ha sido lo suficientemente eficaz para detener el deterioro ecológico.

El Consejo de Protección de la Naturaleza se constituye como un órgano de naturaleza colegiada, consultiva y participativa. En todas sus intervenciones este Consejo se guiará por motivos medioambientales, aunque también socio-culturales, tal y como se desprende del artículo 1 de la Ley 2/1992. Inicialmente el Consejo se adscribe al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón, aunque posteriormente, la ya mencionada Ley 8/2008, adscribe el Consejo al departamento que tenga competencia en el tema medioambiental.

En relación con sus competencias son las propias de un órgano de su naturaleza. Efectivamente, esta institución puede realizar propuestas para declarar determinados lugares como

⁵ Publicada en el Boletín Oficial de Aragón núm. 34, de 23 de marzo de 1992. Modificada por la Ley 8/2008, de 23 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial de Aragón núm. 22, de 31 de diciembre.

⁶ Publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 47, de 23 de abril de 2007.

espacios naturales protegidos, efectuar el seguimiento de la situación de dichos espacios o de problemas medioambientales y respaldar las iniciativas ecológicas que tengan que ver con la finalidad de la Ley reguladora. Asimismo, en calidad de órgano consultivo aprueba informes y dictámenes y presenta propuestas en materias de su competencia, actuando bien de oficio o a petición de las Cortes y/o del Gobierno de Aragón. Incluso, informa los anteproyectos de ley con repercusión en el ámbito ecológico. En cumplimiento de los fines sociales y culturales del Consejo de Protección se contempla la promoción de la investigación científica, la educación ambiental y la difusión y protección de la naturaleza. Desde 1992 los informes, recomendaciones y propuestas del Consejo de Protección de la Naturaleza serán, como regla general, facultativos y no vinculantes. Y como novedad, la Ley de 2008 regula que la naturaleza de determinados informes será incluso preceptiva.

Anualmente se asignan las correspondientes partidas de dinero en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para que el Consejo lleve a cabo eficazmente sus fines.

La Ley de 2008 ofrece una nueva redacción al artículo 3 de la Ley de 1992, en lo referente a la composición del Consejo de Protección de la Naturaleza. De este modo, los miembros del Consejo serán personas de reconocido prestigio y competencia en el análisis, defensa y gestión ecológicas, elegidas por el titular de la Consejería de Medio Ambiente, con la propuesta de una serie de instituciones aragonesas: el Gobierno (propone seis representantes), los Grupos Parlamentarios de las Cortes (cada Grupo plantea un representante), las tres Diputaciones Provinciales (cada una propone un representante), el Consejo de Cooperación Comarcal (dos representantes comarcales), las asociaciones municipales aragonesas (un representante), la universidad zaragozana (tres representantes), los centros públicos de investigación (dos representantes), las organizaciones sindicales más representativas, las organizaciones empresariales y las organizaciones agrarias, (cada una de ellas propone tres representantes), la Confederación Hidrográfica del Ebro (un representante), las asociaciones de conservación de la naturaleza (cuatro representantes), las federaciones deportivas aragonesas relacionadas con la naturaleza (dos representantes) y, finalmente, las asociaciones de defensa del patrimonio cultural (un representante).

Observamos en el Consejo de Protección una composición muy variada y bastante representativa de los sectores políticos, económicos, sociales y culturales de la Comunidad Aragonesa, puesto que prácticamente están implicadas todas las entidades u organizaciones significativas de Aragón, con el objetivo de adaptar el Consejo a los nuevos tiempos, siendo más acorde con la realidad presente en la sociedad aragonesa.

Otra novedad de la nueva Ley de 2008 es la creación de la figura del miembro suplente, que posibilitará la toma de acuerdos y la correcta constitución de las diversas reuniones del órgano. También varía la estructura del Consejo, incorporando un nuevo órgano, la Mesa del Consejo, teniendo entre sus competencias asesorar al Presidente o Vicepresidente en la adopción de decisiones para las que pida asesoramiento, y en aquellas soluciones cuya urgencia haga imposible que se convoque el Pleno extraordinario.

En aras de dotar de una mayor eficacia y rapidez a la dinámica del Consejo, se alteran las funciones del Secretario del Consejo, que sólo podrá levantar actas de las sesiones del Pleno, no así las actas de las sesiones de la Comisión.

Tras la Ley de 2008, los miembros del Consejo serán retribuidos por asistir a las reuniones de las comisiones de trabajo y plenos, actualizándose periódicamente la cantidad, a tenor de lo que disponga la normativa estatal.

2.1.2. El Consejo Asesor de Medio Ambiente en Castilla y León.

En el Preámbulo del Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, tras mencionar el marco constitucional previsto en materia de medio ambiente (los artículos 9.2 y 45), se contempla la necesidad de la sociedad contemporánea de proteger el medio ambiente y de buscar un modelo de desarrollo sostenible. Pero la magnitud de esta labor recomienda la constitución de un órgano de asesoramiento, donde puedan participar y ser consultados todos los sectores implicados que aporten criterios ecológicos, sociales o culturales que ocasionen una “más acertada política medioambiental”.

En este contexto, el artículo 1 del citado Decreto dispone la creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León como un órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en todos los asuntos implicados con el medio ambiente en dicha Comunidad. Este órgano se adscribe a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta castellano-leonesa.

El Consejo funciona en Pleno y en Comisiones. La composición del Pleno ha variado por el Decreto 31/2008, de 10 de abril, siendo sus nuevos integrantes los siguientes: Presidente, Vicepresidente primero y segundo, Vocales y Secretario. Más concretamente, el Presidente será el titular de la Consejería de Medio Ambiente, el Vicepresidente 1º es el titular de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible, el Vicepresidente 2º el titular de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente.

Además, como miembros del Pleno del Consejo destacan los Vocales, que son representantes del ámbito científico, de la empresa, de asociaciones para el estudio y defensa del medio ambiente, de los municipios, de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones de consumidores y usuarios, y de organizaciones sindicales y profesionales agrarias más representativas.

Asimismo, ha variado la composición de la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Medio Ambiente formada por miembros del Pleno, siendo su Presidente el titular de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible, Vicepresidente el titular de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y en calidad de Vocales una amplia selección de los Vocales del Pleno, mencionados anteriormente.

Naturalmente, tratándose de un órgano de asesoramiento y consulta, sus funciones son las típicas en un órgano de esta naturaleza: a) Ser consultado e informar sobre una serie de ma-

terias. b) Proponer medidas que fomenten la creación de empleo relacionado con actividades protectoras de la naturaleza. c) Plantear la adopción de acuerdos que incentiven la participación ciudadana para la solución de los problemas ambientales.

Corresponde a la Comisión Permanente la función de ser consultada e informar sobre una serie de materias y elaborar propuestas sobre materias relacionadas con el medio ambiente.

El mandato de los vocales del Consejo Asesor de Medio Ambiente tiene una duración de 4 años renovables, perdiéndose la condición de miembro del Consejo por pérdida de la representatividad, por renuncia o fallecimiento, por revocación por el órgano competente para su nombramiento, o por haber sido condenado por delito, falta o infracción administrativa en sentencia o resolución administrativa firme en materia relacionada con el medio ambiente.

Con carácter ordinario el Pleno se reunirá al menos dos veces al año, mientras que con carácter extraordinario se reunirá cuando sea convocado por su Presidente, a iniciativa propia, o a solicitud de la mitad de sus miembros. Los acuerdos del Pleno del Consejo y de su Comisión Permanente se adoptarán por mayoría simple de votos de los asistentes, correspondiendo al Presidente dirimir los empates con su voto de calidad.

2.1.3. El Consejo de Protección de la Naturaleza en Cataluña.

Inicialmente, en la Comunidad Autónoma catalana, se aprobó el Decreto 239/1986, de 4 de agosto, sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza. Posteriormente, el Decreto 261/1989, de 12 de septiembre, alteró el artículo 3.1 del mencionado Decreto de 1986.

No obstante, el transcurso del tiempo y el funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza recomiendan incorporar nuevos cambios, motivados por las transformaciones ocasionadas en las entidades que pueden proponer la designación de componentes del Consejo, con la finalidad de acomodar su composición a la importancia actual de las citadas entidades. También es preciso concretar la estructura orgánica del Consejo, y disponer los instrumentos imprescindibles para su funcionamiento.

2.2. Instituciones para la autonomía comarcal.

2.2.1. El Consejo de Cooperación Comarcal en Aragón.

En la Comunidad Autónoma aragonesa el Decreto 244/2007, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón modifica el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación Comarcal.

De esta forma, el mencionado Consejo se constituyó por Decreto 345/2002, como un medio que propiciaría una dinámica equilibrada de la Administración autonómica con las comarcas aragonesas. Cuatro años más tarde se otorgó rango legal al mencionado órgano consultivo,

introduciendo en la Ley 3/2006, de 8 de junio, de alteración de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, un capítulo dedicado al mismo.

Este Consejo deliberante y cooperativo experimentó sucesivas e importantes modificaciones normativas, tales como la variación de su composición, mediante el Decreto 17/2006⁷, que aprueba en el primer mes del año 2006 la estructura orgánica básica de la Administración autonómica. Además, a punto de concluir ese mismo año, se aprueba por Decreto Legislativo 1/2006, el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón que adscribe el Consejo al Departamento competente en política territorial. En ese sentido, en el verano de 2007 se crea el Decreto 112/2007, por el que se constituye el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, cuya estructura orgánica ha sido creada mediante el Decreto 225/2007.

En definitiva, las nuevas coordenadas jurídicas y todos los cambios enumerados con anterioridad propician la alteración del Decreto 345/2002, creador del Consejo de Cooperación Comarcal, a través del Decreto 244/2007. Examinemos, pues, su regulación jurídica actual.

En primer lugar, estamos en presencia de un órgano deliberante, consultivo y de cooperación del Gobierno aragonés con las Comarcas. Adscribiéndose, tras el Decreto de 2007, al Departamento pertinente en política territorial.

En cuanto a sus integrantes, habrá representantes del Gobierno aragonés y de las Comarcas. Entre los primeros estarán los Consejeros competentes en Política Territorial y Hacienda, que actuarán como Presidente y Vicepresidente del Consejo; el Viceconsejero del Departamento de Hacienda; los Directores Generales competentes en materia de Régimen Local, Ordenación del Territorio y de Presupuestos; un Jefe de Servicio de la Dirección General de Desarrollo Comarcal que desempeñará las funciones de Secretario del Consejo. En representación de los intereses de las Comarcas estarán los Presidentes de las Comarcas que se comprometan con el oportuno Protocolo de incorporación al Consejo de Cooperación Comarcal.

Es digno de destacar, y sorprende agradablemente, que los componentes del Consejo desempeñarán sus funciones gratuitamente, salvo las indemnizaciones que procedan ateniéndonos a la legalidad vigente.

Su organización se regirá por su Reglamento interno de funcionamiento y por la normativa jurídica reguladora del régimen jurídico de funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración autonómica aragonesa. El Consejo puede funcionar en Pleno o en Comisiones, éstas pueden ser temporales o permanentes. En cualquier caso, éstas siempre estarán formadas por tres representantes del gobierno aragonés nombrados por el Presidente del Consejo y tres representantes de las Comarcas elegibles por mayoría absoluta de votos de los representantes comarcales en el Consejo.

⁷ El Decreto 17/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, modificó el Decreto 137/2003, de 22 de julio.

Como novedad, a las reuniones del Consejo de Cooperación Comarcal podrán ir, cuando fuese pedida su presencia, los responsables, o persona en quien deleguen, de los Departamentos del Gobierno aragonés, competentes por razón de las materias a tratar.

Compete al Consejo de Cooperación Comarcal el ejercicio de funciones de carácter consultivo y deliberante, así como en el ámbito de la cooperación. Respecto a las primeras, corresponde al Consejo deliberar sobre los Anteproyectos de Ley, las previsiones y criterios fundamentales para la formulación de las políticas sectoriales y la programación de los recursos de la Administración que afecten a la organización o a las competencias de las Comarcas. Asimismo, le compete el asesoramiento técnico de las Comarcas y debatir las propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre el Gobierno aragonés y las comarcas. Particularmente, corresponde al Consejo informar las bases y criterios generales de los Planes y Programas de los diferentes Departamentos de la Administración Autonómica aragonesa alusivos a sectores de la acción pública en los que compete a las comarcas competencias compartidas o concurrentes.

En cuanto a las segundas, el Consejo podrá llegar a lograr Acuerdos en las materias y ámbitos de intervención a los que acabamos de referirnos anteriormente. Si fuese necesario, la conclusión de Acuerdos deberá acompañarse de los acuerdos de los Consejos Comarcales o, en su caso, del Gobierno de Aragón. Estos Acuerdos podrán ir acompañados de convenios concretos entre la Administración autonómica y las diferentes Comarcas.

El funcionamiento del Consejo se regulará por lo dispuesto para los órganos colegiados por la normativa básica estatal y por el Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma aprobada por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio. El Reglamento interno de funcionamiento se tomará de forma consensuada.

Para facilitar el ejercicio de las competencias del Consejo de Cooperación Comarcal y para el apoyo técnico al proceso de comarcalización, se creará una Unidad Administrativa denominada "Observatorio del proceso de comarcalización". Dicha unidad procurará el cumplimiento de los diferentes acuerdos realizados por el Consejo y su seguimiento.

2.2.2. El Consejo de Veguería en Cataluña.

Algo similar al Consejo de Cooperación Comarcal en la Comunidad Autónoma aragonesa es el Consejo de Veguería en la Comunidad Autónoma de Cataluña. En esta última Comunidad asistimos a una división territorial, o agrupación comarcal, en un número máximo de 9 regiones o veguerías, tal como establecían los criterios sustentados por la Generalitat republicana (1931-1937).

En este sentido, los artículos 90 y 91 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 regulan la veguería y el Consejo de veguería. La veguería se define en el primero de estos preceptos como el ámbito espacial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local con personalidad jurídica propia. Además la veguería es la división territorial empleada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.

El Consejo de veguería está integrado por el Presidente o Presidenta y por los Consejeros de veguería, a quien compete el gobierno y la administración autónoma de la veguería. Los Consejeros de veguería eligen al Presidente o Presidenta de entre sus miembros. Las Diputaciones son sustituidas por los Consejos de veguería.

Tanto la constitución, alteración, eliminación como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías se regulan por Ley del Parlamento catalán.

2.3. Instituciones de fomento de las relaciones laborales.

2.3.1. El Consejo de Relaciones Laborales de Aragón.

El artículo 39.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Aragón (antes de ser reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), en relación con el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española, contempla que compete a la Comunidad Autónoma aragonesa la ejecución de la legislación estatal en materia laboral. Por ello, mediante el Real Decreto 572/1995, se traspasan a la Comunidad aragonesa dichas competencias y para realizar correctamente estas funciones, el Decreto 100/1995, de 9 de mayo, asignó al Departamento de Bienestar Social y Trabajo y luego por Decreto de 26 de abril de 2000, se asignaron al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo.

Asimismo, en el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Aragón 2004-2007, pactado entre el Gobierno aragonés y los Agentes Sociales, se plantea la constitución de un observatorio de la Negociación Colectiva en Aragón, con la finalidad de impulsar la negociación colectiva en la Comunidad Autónoma.

En atención a todo lo expuesto se aprueba el Decreto 22/2005, de 8 de febrero, por el que se regula el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón y se crea el Observatorio de la negociación colectiva en Aragón.

Este Consejo se adscribe al Departamento correspondiente en materia laboral y consiste en un órgano de diálogo institucional entre sindicatos y organizaciones empresariales y entre éstos y la Administración Autonómica en el ámbito de la política laboral. Básicamente, se crea este Consejo con una clara finalidad de asesoramiento, consulta y seguimiento en materia laboral autonómica y para que sirva de foro de encuentro y debate para fomentar la actividad de la Comunidad Autónoma aragonesa en el ámbito del trabajo y de las relaciones laborales.

Las funciones del Consejo de Relaciones Laborales son las mismas que las previstas en el Decreto 22/2005, y que vamos a examinar a continuación, salvo la adición que realiza el Decreto 120/2006⁸. De este modo, las funciones del Consejo son las siguientes: a) Ser un mecanismo

⁸ Decreto 120/2006, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 22/2005, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón y se crea el Observatorio de la

consultivo, asesor, de propuesta y seguimiento, en materia socio laboral del Departamento que ostente la competencia en materia laboral. b) Propiciar el diálogo entre los interlocutores sociales y con las instituciones, y mejorar las relaciones laborales. c) Ser un órgano de consulta y asesor en todo lo referente a la negociación colectiva. d) Informar, asesorar, promover y realizar el seguimiento de las campañas que en el orden de lo laboral acontezcan en el ámbito autonómico aragonés. e) Informar, analizar y elaborar estadísticas sobre los datos actualizados en el ámbito de las relaciones laborales. f) Confeccionar informes, estudios y propuestas a iniciativa propia o de las instituciones autonómicas en la temática laboral. g) Impulsar la actuación de la administración autonómica aragonesa sirviendo de foro de debate en estos temas. h) Intervenir y promocionar congresos, jornadas, seminarios y conferencias relacionados con estas materias. i) Conocer la Memoria de actividades de la Dirección General de Trabajo e Inmigración. j) Confeccionar una Memoria anual sobre las actividades desarrolladas por el Consejo. k) Ser el órgano consultivo competente para realizar el informe preceptivo en los casos de extensión de convenios colectivos⁹.

Los miembros del Consejo son los siguientes: a) El Presidente, Consejero que tiene la competencia en materia laboral. b) El Vicepresidente, que será el Director General de Trabajo e Inmigración y que hará las veces de Presidente en supuestos de ausencia, vacante, enfermedad u otra causa. c) Tres vocales como representantes de la Administración autonómica aragonesa. d) Cuatro vocales como representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

El nombramiento y cese de los miembros del Consejo se producirá por el Consejero que ostente la competencia en materia laboral, esto es, el Presidente del Consejo. En el caso de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales el nombramiento y cese se realizará a propuesta de estas organizaciones.

Además de poder nombrar y cesar a los componentes del Consejo, el Presidente también ostenta la representación del Consejo, convoca las sesiones del Pleno, preside y modera las reuniones e insta al cumplimiento de los acuerdos adoptados.

Como viene siendo habitual en este tipo de órganos consultivos y de asesoramiento, el Consejo funcionará en Pleno y en comisiones. Pudiendo constituirse comisiones de trabajo de carácter tanto temporal como permanente. La periodicidad de las reuniones ordinarias del Consejo será mensual, mientras que, con carácter extraordinario se podrá convocar el Consejo a iniciativa de su Presidente o por solicitud de cuatro vocales.

Todos los integrantes del Consejo tendrán derecho a ejercer su derecho a voto y formular votos particulares, en su caso, justificando el sentido de los mismos; a formular ruegos y preguntas y

Negociación Colectiva de Aragón. BOA núm. 59, de 26 de mayo de 2006.

⁹ Esta letra k) se ha añadido mediante Decreto 120/2006, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 22/2005, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón y se crea el Observatorio de la Negociación Colectiva en Aragón. BOA núm. 59, de 26 de mayo de 2006.

a la información que soliciten del Departamento que ostente la competencia en materia laboral, siempre que se trate de cuestiones que sean de la competencia del Consejo.

Se crea también un Observatorio de la Negociación Colectiva en Aragón, para examinar y propiciar la Negociación Colectiva en la Comunidad Autónoma aragonesa y realizar un seguimiento de la misma. Este organismo estará formado por el Director General de Trabajo e Inmigración, que desempeñará sus funciones como presidente, el Jefe de Servicio de Relaciones Laborales y por cuatro componentes del Consejo: dos en representación de las organizaciones sindicales más representativas y otros dos representando a las organizaciones empresariales más representativas.

2.3.2. El Consejo de Relaciones Laborales en Cataluña.

Por Ley 1/2007, de 5 de junio, se crea en Cataluña el Consejo de Relaciones Laborales. Siete meses después esta Ley es desarrollada por el Gobierno catalán mediante el Decreto 29/2008, de 29 de enero, de organización y funcionamiento del Consejo de Relaciones Laborales.

Comencemos con el análisis de la mencionada Ley. En su Preámbulo, y tras hacer un repaso del marco constitucional español y del marco estatutario catalán relacionados con la materia, se contempla la finalidad de la Ley que obedece a la doble necesidad de facilitar y racionalizar el diálogo social y de ofrecer respaldo de manera permanente a la intervención institucional de los agentes sociales, así como propiciar y facilitar la cooperación y el diálogo constantes entre las organizaciones sindicales y las empresariales, y entre éstas y la Administración de la Generalidad, como especie de llaves para la salvaguarda de los derechos sociales y laborales de los trabajadores y trabajadoras de Cataluña, la innovación, la competitividad y la mejora de la productividad de las empresas y la modernización del sistema de relaciones laborales de Cataluña.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Consejo de Relaciones Laborales, podemos decir que se trata de un órgano de participación institucional, de diálogo y de concertación social, en el campo de las relaciones laborales entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Cataluña y la Administración de la Generalidad. Asimismo, se constituye como un órgano colegiado, que se adscribe al departamento correspondiente en materia laboral de la Administración de la Generalidad catalana. En cualquier caso, actúa con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, para cumplir las finalidades y los objetivos marcados legalmente.

Entre sus funciones, sobresalen las siguientes:

- a) Propiciar el diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales y entre éstas y la Administración de la Generalidad en la temática de las relaciones laborales.
- b) Salvaguardar y hacer real la participación institucional en el control y el seguimiento de las materias de relaciones laborales.
- c) Ser consultado sobre los programas de actuación inspectora en Cataluña y recibir información sobre el seguimiento de dichos programas.

- d) Conocer las líneas estratégicas de actuación y formular propuestas de actuación en el ámbito de las relaciones laborales para fomentar acuerdos entre las partes.

El Consejo tiene una composición tripartita y paritaria. Más concretamente, está formado por un presidente o presidenta y por veinticuatro miembros, repartidos de la siguiente forma: a) Ocho miembros que actúan en nombre y representación de la Administración autonómica catalana. b) Ocho miembros que representan a las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad. c) Ocho miembros que actúan en nombre y representación de las organizaciones empresariales más representativas, en proporción también a su representatividad.

De conformidad con la creciente y progresiva preocupación en materia de género se contempla en el artículo 4.2 de la Ley 1/2007, que la composición del Consejo debe respetar la paridad entre hombres y mujeres. Para cumplir este mandato, las organizaciones empresariales y sindicales la Administración autonómica catalana deben aplicar esta paridad tanto en el nombramiento de los miembros que las representan como en la sustitución de sus miembros.

El mandato de los componentes del Consejo de Relaciones Laborales es de cuatro años, pudiendo ser reelegidos o sustituidos durante este período. Sus integrantes cesan por alguno de los siguientes motivos: a) Porque expire su mandato. b) Por renuncia aceptada por la Presidencia del Consejo. c) Por violación de la reserva propia de su función. d) Por condena por delito doloso declarada por sentencia firme. e) Por muerte, por incapacidad o inhabilitación para ocupar un cargo público declarada por sentencia firme. f) Por renovación de la composición del Consejo ocurrida por los cambios de representatividad que puedan ocasionarse en las organizaciones sindicales y empresariales.

Según dispone el artículo 5 de la Ley 1/2007, entre los derechos y deberes de los miembros del Consejo destacan los siguientes: a) Asistir y formar parte de los debates de las sesiones. b) Votar y manifestar el sentido del voto emitido o la abstención así como los motivos que los justifican. c) Realizar ruegos y preguntas. d) Proponer, en la forma que determine el reglamento de organización y funcionamiento, la inclusión de puntos en el orden del día. Y lo que es sorprendente: los integrantes del Consejo no son remunerados por este concepto, excepto la persona que ocupa el cargo de secretario o secretaria general.

El Consejo funciona en Pleno, en Comisiones y en grupos de trabajo. El Pleno está integrado por todos los miembros del Consejo, dirigidos por el presidente o presidenta. Los acuerdos del Pleno del Consejo de Relaciones Laborales se adoptan con el voto favorable de la mayoría absoluta.

Entre las funciones principales del Pleno del Consejo destacan las siguientes:

- a) Las de aprobación del plan anual de trabajo del Consejo, de las normas de funcionamiento interno del Consejo y de la antepropuesta de presupuesto anual del Consejo.
- b) Las de conocimiento de las líneas estratégicas de actuación en relaciones laborales que el departamento competente en esta materia debe presentarle anualmente, y de la progra-

mación de objetivos para la acción inspectora en todos los ámbitos funcionales que sean competencia de la Generalidad.

Tanto las comisiones como los grupos de trabajo del Consejo de Relaciones Laborales deben impulsar la participación institucional, el diálogo y la adopción de acuerdos sobre materias laborales específicas de la competencia del Consejo y, en su caso, deben adoptar acuerdos sobre estas materias. Se crean las siguientes comisiones: de seguridad y salud laboral; de igualdad y del tiempo de trabajo; de la contratación laboral y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Incluso pueden asistir a estas comisiones y a los grupos de trabajo, personas que no sean miembros del Consejo de Relaciones Laborales.

En los artículos 9 y 10 se contemplan las funciones de la Presidencia, la Vicepresidencia y la Secretaría General. En caso de ausencia del vicepresidente o vicepresidenta del Consejo de Relaciones Laborales, éste debe delegar sus funciones a uno de los miembros del Consejo, representantes de la Administración de la Generalidad.

Entre los aspectos destacados de esta Ley destaca, sin duda, la creación de la Comisión de Convenios Colectivos, como órgano especializado del Consejo de Relaciones Laborales. Esta Comisión está formada por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas catalanas y por la Administración autonómica. Algunas de sus funciones más sobresalientes son las siguientes: a) Observar la negociación colectiva en Cataluña y realizar su seguimiento. b) Actuar de órgano de asesoramiento y consulta de la negociación de los convenios colectivos, con capacidad para emitir informes. c) Ser depositaria de los pactos, acuerdos y códigos de conducta que le faciliten las partes. d) Actuar de órgano de asesoramiento y consulta sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos.

Naturalmente, para lograr su finalidad el Consejo cuenta con los recursos económicos que los presupuestos generales de la Generalidad consignan a tal efecto. Igualmente, el Consejo dispone del personal necesario para su funcionamiento.

Posteriormente, el Decreto 29/2008, desarrolla los aspectos procedimentales básicos de funcionamiento interno del Consejo de Relaciones Laborales y articula la Comisión de Convenios Colectivos como órgano especializado creado por la Ley 1/2007, de 5 de junio. Es decir que el nuevo régimen jurídico del Consejo se rige por la Ley 1/2007, por el Decreto 29/2008, y por las normas reglamentarias que el Gobierno apruebe.

2.4. Instituciones de apoyo de la cultura y de la lengua.

2.4.1. El Consell Valencià de Cultura.

El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana contempla en el artículo 20, apartado 3: "Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social".

Por tanto, corresponde examinar ahora el Consell Valencià de Cultura y l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, regulados en los artículos 40 y 41, respectivamente, del nuevo Estatuto autonómico valenciano.

2.4.2. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Por lo que se refiere al Consell Valencià de Cultura, aparece como la institución consultiva y asesora de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana en aquellas materias específicas que afecten a la cultura valenciana. El procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, Estatuto y duración del mandato, se acomodará a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo contemple.

En este ámbito, la Disposición Adicional Tercera del Estatuto valenciano prevé que una norma estatal regulará las funciones y la composición del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de España, en la que tendrá participación preeminente la Comunitat Valenciana y otras comunidades autónomas. El Consell de la Generalitat, previo informe del Consell Valencià de Cultura, informará el anteproyecto de norma mencionado, que tendrá en cuenta la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón.

En relación con el uso de las lenguas, en la Comunidad valenciana, el artículo 6º del nuevo Estatuto experimenta una nueva redacción:

“1. La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano. 2. El idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano. 3. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento. 4. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua. 5. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano. 6. La Ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza. 7. Se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana. 8. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano”.

Este precepto se complementa con el artículo 41 del Estatuto valenciano, donde, además, aparece L'Acadèmia Valenciana de la Llengua como una institución de la Generalitat de carácter público, cuya función es fijar y confeccionar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano. Normativa lingüística que será obligatoriamente aplicada en todas las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana. Por lo que se refiere al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, Estatuto y duración del mandato, tendrá que regirse por lo que ordene la Ley de Les Corts que lo regule.

3. Algunas consideraciones finales.

Las modificaciones producidas en los últimos años en los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, balear, castellano-leonés, catalán y valenciano han supuesto, en muchas ocasiones, la incorporación de nuevas instituciones o la modificación de las existentes.

Estas otras instituciones se ocupan de la protección de la naturaleza, de la cooperación local, del ámbito laboral y cultural. Pese a sus diversas denominaciones, prácticamente son más los aspectos que les unen que los que les separan, como el Consejo de Relaciones Laborales en Aragón y en Cataluña, instituciones que se ocupan principalmente de impulsar la negociación colectiva en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Algunos de estos Estatutos han sido recurridos por supuesta inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, como es el caso del Estatuto de Autonomía catalán, impugnado en 2006 por el Grupo Parlamentario Popular, por el Defensor del Pueblo y por cinco Comunidades Autónomas (Murcia, La Rioja, Aragón, Comunidad Valenciana e Islas Baleares).

El problema radica en que la Comunidad autónoma catalana está legislando sin esperar el resultado de la sentencia sobre la constitucionalidad o no del Estatuto y no sólo afecta o podría afectar a las instituciones que contemplamos en la presente investigación, sino a otras muchas como la Ley de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, la Ley de Educación o la Ley de Creación de la Agencia Tributaria.

4. Bibliografía.

AA.VV.: "Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado", *XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 1ª ed.

AGUDO ZAMORA, M.: "El impacto normativo del desarrollo estatutario", en AA.VV.: *El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2008.

BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (dir.); LERMA BLANCO, J. y GARCÍA ESCUDERO, P. (coords.): "La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después", Bosch, Barcelona, 2005.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): "Estatuto de Andalucía", CASCAJO CASTRO, J. L.: "Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía: Anotaciones de un oyente", en AA.VV.: "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2003, *Novedades respecto del Estatuto de 1981, La nueva configuración del Derecho Autonómico de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, especialmente las pp. 101-105.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): "Legislación de desarrollo constitucional. Comentada y anotada", Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Un Estatuto de Autonomía del siglo XXI", en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 12, junio 2006.

DURÁN ALBA, J. F.: "Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria", en AA.VV.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, 2003.

MARTÍN REBOLLO, L.: "Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones", en AA.VV.: "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Revista Jurídica de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2003.

MARTÍN REBOLLO, L.: "Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos)", en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 12, junio 2006.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía", 1ª ed., Civitas, Madrid, 2008.

PÉREZ ROYO, J.; URÍAS MARTÍNEZ, J. P. y CARRASCO DURÁN, M.: "Derecho Constitucional para el siglo XXI", Tomo II, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006.

RIPOLLÉS, M^a. R.: "La Reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 12, junio 2006.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: "La reforma de los Estatutos de Autonomía", 1ª ed., Editorial Tirant lo Blanch, 2006.

TORNOS MAS, J.: "La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía", en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 12, junio 2006.

**ÓRGANOS DE RELACIÓN
CON OTRAS INSTITUCIONES**

§ 26. **RELACIONES MULTILATERALES Y BILATERALES**

José Antonio Montilla Martos

Sumario

- 1. Bilateralidad y multilateralidad en el Estado autonómico.**
- 2. La situación antes de la aprobación de los nuevos Estatutos.**
- 3. Bilateralidad y multilateralidad en los Estatutos de segunda generación: principios y órganos de relación.**

1. Bilateralidad y multilateralidad en el Estado autonómico.

El debate sobre la bilateralidad o multilateralidad de las relaciones institucionales de colaboración en el Estado autonómico es axial en su evolución. Motivos de diversa naturaleza justifican la necesidad de configurar un modelo de relaciones institucionales en el Estado autonómico de carácter esencialmente multilateral. Desde una perspectiva funcional, un sistema de relación construido sobre diecisiete modelos bilaterales, que pueden ser distintos, resulta inmanejable; desde una perspectiva política, el trato distinto de los diversos territorios en su relación con el Estado que resulta de la relación bilateral es una fuente permanente de hipotéticos agravios y, en consecuencia, de conflictos político-territoriales; finalmente, desde una perspectiva constitucional, tras los pactos autonómicos de 1992, las reformas estatutarias de 1994 y las producidas en el periodo 1996-1999 todas las CCAA tienen, pese a la incidencia del principio dispositivo, similar organización institucional en el marco del artículo 152 CE y un nivel competencial cercano, con el techo constitucional común del artículo 149.1 CE.

En consecuencia, el modelo de relaciones institucionales en el Estado autonómico debe ser necesariamente multilateral. Esto no significa negar la posibilidad de relaciones bilaterales. No obstante, tienen un acotado ámbito de actuación. En primer lugar, en relación a los denominados “hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos”, esto es, aquellos elementos diferenciadores o singularizadores de una determinada Comunidad Autónoma que menciona expresamente la Constitución y que, en consecuencia, deben ser respetados al tratarse de la voluntad del constituyente. El supuesto más conocido es el de la singularidad foral del País Vasco y Navarra, que resulta de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. La propia Constitución da entrada de forma excepcional y tasada a determinadas situaciones históricas. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación restrictiva del alcance de estos hechos diferenciales amparados en la Disposición Adicional Primera. Sólo es aplicable, para garantizar la propia normatividad constitucional, en relación a las competencias que estos territorios forales hayan ejercido de forma continuada (Concierto económico, organización de la función pública). Por tanto, el sentido de la DA Primera es “permitir la integración y actualización en el ordenamiento posconstitucional, con los límites que dicha disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la nación (STC 88/1993/1), pero con una condición imprescindible: que la singularidad se hubiera extendido en el tiempo hasta nuestros días y “subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma” (STC 121/1992/1).

Junto a este supuesto, constitucionalmente el más relevante, debemos mencionar también el posible uso de la bilateralidad para aquellos asuntos que, desde una perspectiva política, sean de interés específico para una determinada Comunidad Autónoma, sin afectar a otras, y, finalmente, en tercer lugar, también para la concreción del ejercicio competencial en un determinado territorio, con un carácter esencialmente técnico.

Más allá de estos supuestos, el modelo de relaciones institucionales en el Estado autonómico deberá ser multilateral pues sólo de esa forma resulta garantizado el interés general. Ello no empece que el Estatuto de Autonomía se ocupe de las relaciones bilaterales. Al contrario, pare-

ce lógico que el Estatuto se ocupe preferentemente de las relaciones bilaterales de la respectiva CA con el Estado pues, pese a ser aprobado y reformado mediante una ley orgánica, es una fuente bilateral, con “eficacia territorial limitada, al dotar de virtualidad al principio constitucional de autonomía en un territorio determinado” (STC 247/07/5). Ahora bien, esa atención a la bilateralidad deberá hacerse de forma que no se *obstaculice* la aplicación del modelo común en ese territorio. Ello puede producirse de manera expresa, al preterir las relaciones multilaterales en relación a las bilaterales, o de forma implícita, al condicionar el funcionamiento conjunto del Estado autonómico con estructuras bilaterales. En este sentido, más allá del reconocimiento de relaciones bilaterales e instrumentos para hacerlos efectivos, deberá reconocerse en los propios Estatutos el principio de multilateralidad.

Por ello, es importante aclarar la relación entre bilateralidad y multilateralidad en las relaciones institucionales. Se ha dicho, en este sentido, que los nuevos Estatutos pretenden anteponer la relación bilateral de la Comunidad Autónoma con el Estado a la multilateral entre todas las Comunidades Autónomas, en igualdad de condiciones, de lo que derivaría un Estado confederal. Sin embargo, como se apuntaba antes, no puede olvidarse que el Estatuto de Autonomía es una fuente pactada entre una determinada Comunidad Autónoma y el Estado, constitucionalmente configurada como norma institucional básica de esa Comunidad Autónoma (artículo 147.1 CE). Por ello, debe ser inicialmente aprobada por el Parlamento autonómico, que representa el interés del territorio, y luego por las Cortes Generales, que representan el interés general, para luego, en su caso, ser sometida a referéndum por los ciudadanos del territorio al que va a regir, si el Estatuto ha sido aprobado por la vía del artículo 151 CE o si lo prevé expresamente. Por ello, hemos dicho ya que, en cuanto fuente bilateral, pactada entre el Estado y una CA, no puede condicionar el marco multilateral de relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado. Esto significa que el Estatuto debe ocuparse, fundamentalmente, de las relaciones bilaterales con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas. En este sentido, el mayor detenimiento del Estatuto en las relaciones bilaterales no es una patología, ni una manifestación de un pretendido carácter confederal, sino la expresión de las propias limitaciones de esta fuente del Derecho. Lo que no podría hacer un Estatuto, por su propia naturaleza, es determinar como deben relacionarse todas las Comunidades con el Estado. En ese sentido, lo importante es que las referencias a la relación bilateral, que necesariamente deberán incluirse en el Estatuto, no contradigan el marco multilateral aplicable a todas las Comunidades Autónomas. Si ello no ocurre, las referencias estatutarias a la relación bilateral son lógicas pues es ésta la fuente en la que deben hacerse.

2. La situación antes de la aprobación de los nuevos Estatutos.

Ciertamente, los primeros Estatutos no plantean esta dialéctica entre la bilateralidad y la multilateralidad sino que se presume el carácter multilateral de las relaciones institucionales. No obstante, conviene recordar dos cosas. Por un lado, ello no significa la ausencia de relaciones bilaterales en el marco de los primeros Estatutos; por otro, tampoco podemos sobrevalorar el funcionamiento de las relaciones institucionales de carácter multilateral en este marco y periodo pues resultaban ciertamente deficientes.

En efecto, en primer lugar, aunque el Estatuto de Autonomía no se hubiera referido a la bilateralidad ello no implica su ausencia. La relación bilateral ha tenido gran importancia, acaso excesiva, desde el nacimiento del Estado autonómico. Debe recordarse que el actual Estado autonómico es el fruto de un proceso descentralizador que, con el sustento de los Estatutos de Autonomía se hizo efectivo a través de los traspasos negociados bilateralmente en las Comisiones mixtas de traspasos.

Como continuación natural, a partir de esas Comisiones Mixtas de traspasos se fueron creando en los distintos territorios Comisiones bilaterales de cooperación con un carácter esencialmente político para lograr acuerdos concretos con el Estado o evitar conflictos. Así, en 1983 se constituyó la Junta de Cooperación con Navarra, en 1987 las de Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía; en 1988 las de Murcia y La Rioja; en 1989 la de Baleares, en 1990 las de Canarias y Aragón, en 1991 la de Cantabria; en 1992 las de Castilla y León y Extremadura; en 1993 la de Asturias; en 1995 las de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; en 1996 la de Castilla la Mancha y en 2000, por último, las de Valencia y Madrid. Como se detalla en el siguiente capítulo, a partir del año 2000 se fueron publicando las Resoluciones sobre su organización y funcionamiento, con lo que se produce su definitiva institucionalización. Debe anotarse, por otro lado, que las comisiones bilaterales con Cataluña y País Vasco reciben un importante impulso en concretos momentos históricos. La de Cataluña con motivo de la suscripción de pactos políticos de gobernabilidad con partidos nacionalistas en 1993 y 1996; la del País Vasco al hilo de la firma en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) del Acuerdo de Participación Interna para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en el año 1994.

La regulación normativa de las Comisiones bilaterales de Cooperación la encontramos en Ley 30/1992, tras la reforma de 1999. Se trata, no obstante, de un mero reconocimiento genérico de su composición bilateral y su ámbito general. En este sentido, en su artículo 5.2 se reconoce a las partes la capacidad para dotarse de las normas reguladoras adecuadas, al indicar que la creación de las Comisiones “se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen”.

A partir de esta institucionalización normativa de la relación bilateral, las Comisiones bilaterales de cooperación se han desarrollado en los diversos territorios. Así, junto a las de alcance general, han surgido otras que se refieren a materias específicas o a territorios determinados. En este sentido, la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social prevé que “en atención a su situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos (...) se podrán constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de cooperación entre el Estado y las CCAA”. En particular, continúa diciendo esta Ley Orgánica, “en atención a la situación geográfica del archipiélago canario, a la fragilidad del territorio insular y a su lejanía con el continente europeo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 de su Estatuto, en el seno de la Comisión Bilateral de cooperación Canarias-Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros”.

Incluso, estas comisiones bilaterales han adquirido mayor importancia institucional tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional producida por la Ley Orgánica 1/2000, que prevé la negociación entre ambos gobiernos, estatal y autonómico, en su seno para evitar el planteamiento ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucional en el que late un conflicto competencial, mediante un acuerdo de solución extraprocesal de los conflictos competenciales en el seno de la Comisión bilateral de cooperación. Así, conforme al artículo 33.2 LOTC el plazo de tres meses para presentar el recurso se amplía a nueve, con la finalidad de evitar su interposición, cuando se cumplan las siguientes condiciones: “a) que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos administraciones; b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo (...)”.

Finalmente, sobre su práctica, debemos apuntar que, más allá de evitar el planteamiento de conflictos competenciales con forma de recursos de inconstitucionalidad, también están sirviendo para evitar o resolver esos conflictos, a través del diálogo directo entre ambas administraciones, incluso sin la formalización derivada de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Un buen ejemplo en este sentido es el Extremadura. En virtud del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación, de 13 de abril de 2005 (Resolución de 9 de mayo. BOE de 26 de mayo), el Estado plantea el desistimiento de cuatro recursos de inconstitucionalidad pendientes desde hacía tiempo contra leyes autonómicas extremeñas referidas a medidas fiscales.

Pero más allá de mostrar la importancia que ha tenido la bilateralidad en el devenir del Estado autonómico queremos mostrar también algunas limitaciones del modelo de relaciones multilaterales, en concreto, de sus instrumentos básicos: conferencias sectoriales y órganos colegiados.

La experiencia de los Estados federales muestra que no es posible el desarrollo de las técnicas de colaboración interterritorial si no existen órganos o instituciones para hacerlas efectivas. Una forma de gobierno caracterizada por la existencia de diversos niveles de actuación requiere lugares de encuentro. Sin embargo, es evidente que los mecanismos multilaterales de relación han constituido un déficit fundamental de nuestro Estado autonómico. Las Conferencias Sectoriales han sido, como se sabe, los órganos de coordinación voluntaria previstos en el ordenamiento que permiten articular las relaciones de colaboración con un carácter multilateral, pero han sido muchas sus deficiencias. Así, destaca en negativo la imprevisión de reuniones periódicas, quedando su convocatoria, al igual que la fijación del orden del día, al albur de la voluntad del Ministro respectivo, la dificultad, que no absoluta imposibilidad, para que sea convocada a instancia de las CCAA y la voluntariedad de la presencia de éstas. Las Conferencias han mostrado su incapacidad para convertirse en foros de deliberación y acuerdo, ciñendo su actuación, a lo sumo, la función de meros canales de información. Las insuficiencias observadas en la práctica, pero también los elementos positivos en el funcionamiento de algunas Conferencias, como la de agricultura, pueden servir de referencia para la institucionalización de un modelo de relaciones institucionales. Ello debe hacerse al margen de los Estatutos, por el carácter bilateral de esta fuente; bien en una ley de cooperación intergubernamental, bien en la propia Constitución.

En conclusión, con sus limitaciones, las Conferencias Sectoriales constituyen en la actualidad el instrumento multilateral de colaboración por excelencia, el lugar de encuentro del Estado con las CCAA a mejorar jurídicamente y a reforzar políticamente en el Estado autonómico.

Debemos partir de reconocer que esta figura nació en España con algunas limitaciones que han lastrado su uso. En primer lugar, se vincularon al proceso de racionalización del Estado autonómico que pretendió la LOAPA y fue abortado por el Tribunal Constitucional en virtud de la STC 76/1983. Con los aspectos que el Tribunal salvo de aquella propuesta legislativa se elaboró la Ley 12/1983, del proceso autonómico, en cuyo artículo 4 se prevén las Conferencias Sectoriales. Además, nacieron como órganos de carácter estrictamente vertical, esto es, de relación del Estado con las CCAA a iniciativa del primero. No ha existido una relación horizontal previa, como en otros Estados, que permitiera a las CCAA aunar posiciones a los efectos de la posterior relación con el Estado.

Ciertamente, los pactos autonómicos de 1992 intentaron revitalizar esta figura como órgano multilateral de colaboración y participación, y, posteriormente, la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, incorporó una regulación más completa. Sin embargo, sin entrar ahora en la disección de los distintos órganos que son considerados Conferencias Sectoriales y cuáles no, su actuación como órgano multilateral de relación institucional se ha visto afectado por sus propias limitaciones de carácter funcional.

Inicialmente, los Acuerdos de 1992 plantean la distinción entre Conferencias de carácter consultivo y otras de “participación en la toma de decisiones”, esto es, junto a las conferencias consultivas en las que las decisiones se toman por unanimidad existirían otras para garantizar la “participación de las CCAA en las tareas estatales, las políticas comunes y para integrar los problemas regionales en los intereses de todo el Estado”. Estas son las que nos interesan.

En cualquier caso, estas Conferencias para la participación autonómica tienen algunas peculiaridades. En este sentido, la unanimidad en la toma de decisiones resultará deseable pero el régimen de los acuerdos dependerá del Estado pues, aunque permite la participación autonómica en el proceso decisorio, mantiene la competencia para tomar las decisiones. Cuentan también con el límite introducido por la STC 76/1983/13, según la cual “cuando la Conferencia Sectorial afecte a materias donde entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación, el alcance de lo acordado por la correspondiente Conferencia Sectorial al ejercitar dicha atribución constitucional no estará sujeto al límite dimanante del principio del consentimiento ni, por tanto, a la regla de la unanimidad”. Con estos antecedentes, el artículo 5 de la Ley 30/1992, tras la reforma de 1999, prevé que sus funciones serán de coordinación (párrafo primero) y de consulta (párrafo segundo). Las segundas se identifican con las conferencias consultivas, pero la duda es si las primeras se refieren únicamente a las materias en las cuales el Estado tiene la competencia de coordinación. Si esto es así, difícilmente podrán llevarse a sus últimas consecuencias las relaciones institucionales de carácter multilateral pues sería aplicable la doctrina del TC según la cual el alcance de los acuerdos dependerá del ejercicio de la competencia correspondiente. En definitiva, resulta necesaria una clarificación de la función y el alcance las conferencias sectoriales en el marco de las relaciones institucionales.

Junto a las Conferencias Sectoriales deben mencionarse los órganos colegiados. Según la Ley 30/1992, no son Conferencias Sectoriales, “los órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las CCAA con la finalidad de consulta”. Son, en consecuencia, órganos creados por la Administración General del Estado, que ejercen competencias estatales y se integran por lo tanto en su estructura. Frente a ellos, las conferencias, aun las que sean creadas por el Estado en el ejercicio de una competencia de coordinación, por su propia naturaleza, no se adscriben ni vinculan funcional ni orgánicamente a ninguna de las administraciones que los integran. Son órganos de colaboración y participación, que habilitan, por tanto, las relaciones institucionales, pero con un alcance muy limitado pues tienen un carácter estrictamente consultivo, es decir, se impide expresamente su participación efectiva en el proceso de toma de decisiones. Lo cierto es que están apareciendo de forma absolutamente caótica en las más diversas leyes estatales y requeriría una regulación más adecuada.

Tras este repaso a las relaciones bilaterales antes de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía podemos extraer tres conclusiones. En primer lugar, que las relaciones bilaterales han existido desde el inicio del Estado autonómico, e incluso su importancia ha ido incrementándose tanto formalmente, con la aparición de nuevos ámbitos de actuación, como en la práctica. En segundo lugar, que la bilateralidad ha tenido efectos positivos para resolver los conflictos competenciales entre el Estado y una determinada CA, evitando que el conflicto tenga que ser resuelto por el Tribunal Constitucional. En tercer lugar, que el funcionamiento de los instrumentos de relación multilateral, especialmente de las conferencias sectoriales, ha sido deficiente en cuanto han cumplido únicamente la función de foro de encuentro e información pero no de instrumento para hacer efectivas las relaciones institucionales. Ello ha podido impulsar en la práctica política el uso de las relaciones bilaterales pero como el modelo común de relaciones institucionales debe ser multilateral, por las razones que se han expuesto, resulta necesario un tratamiento normativo más adecuado de estos foros de encuentro.

3. Bilateralidad y multilateralidad en los Estatutos de segunda generación: principios y órganos de relación.

En los nuevos Estatutos advertimos expresas referencias principales a la bilateralidad y a la multilateralidad, así como su concreción en instrumentos y organismos, de los que se ocupan los siguientes capítulos de este libro. Especialmente en los Estatutos de segunda generación. De los nuevos Estatutos aprobados considero Estatutos de segunda generación, esto es, que responden a un nuevo modelo estatutario, a los de Cataluña y Andalucía. Los restantes (Valencia, Baleares, Aragón y Castilla y León) tienen una naturaleza híbrida en cuanto toman la estructura y determinados elementos de este nuevo modelo estatutario pero también mantienen elementos propios de los primeros Estatutos. A mi juicio, los rasgos que caracterizan a este nuevo modelo estatutario son: la inclusión de una declaración de derechos que introduce la figura de los derechos estatutarios; una nueva forma de ordenar el título competencial que sustituye las listas de competencias exclusivas, compartidas y de ejecución, por el análisis

pormenorizado de las materias competenciales, con el desglose de las facultades y funciones y, en tercer lugar, la previsión de procedimientos que habilitan la participación autonómica en las decisiones del Estado.

En este sentido, en cuanto a las referencias principales, debe destacarse el artículo 3.1 del Estatuto de Cataluña según el cual “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cuál la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”. Así, en el Título Preliminar se recogen los dos principios que rigen esas relaciones con el Estado, y que son tanto la bilateralidad como la multilateralidad. La utilización de la expresión “y también el de multilateralidad” puede hacer pensar en una prevalencia de la bilateralidad. Sin embargo, interpretado en el marco constitucional, debemos concluir que se recogen los dos principios al mismo nivel y será aplicable uno u otro dependiendo del contexto.

En este sentido, resulta más adecuada la redacción del Estatuto de Andalucía. Tras indicar el artículo 219.1 que “en el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y auxilio”, el artículo 219.2 señala que “para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación” y “en los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan”. La distinción resulta clara, aunque quizá el orden debía haber sido el contrario. Cuando se trate de asuntos de interés general, esto es, que afectan a todos los territorios, Andalucía participa, junto a las restantes Comunidades Autónomas, en el procedimiento de toma de decisión y cuando el asunto es de interés específico de la Comunidad Autónoma se utilizarán procedimientos y órganos bilaterales¹.

En definitiva, los Estatutos de segunda generación se detienen fundamentalmente en los instrumentos bilaterales de relación. Ya hemos señalado que no puede ser de otra forma, esto es, lo que no podría hacer un Estatuto de una determinada Comunidad Autónoma es regular los instrumentos multilaterales. Sin embargo, en todos se apunta la participación autonómica en los órganos y procedimientos multilaterales. Así, el artículo 175.2 del Estatuto de Cataluña señala que “la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común” o, con una redacción casi idéntica el artículo 88.6 del Estatuto de Aragón indica que “Aragón colaborará también con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común”.

¹ Una versión sintetizada la encontramos en el artículo 57 del Estatuto de Castilla y León, pues tras indicar el 57.1 que “las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación” indica en su párrafo segundo que “dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados”. También sin utilizar siquiera el término bilateralidad, el artículo 117 del Estatuto de Baleares indica que “para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado” y “en los asuntos de interés general la Comunidad Autónoma de las Illes Balears participarán a través de los procedimientos o los órganos multilaterales que se constituyan”.

Finalmente, desde esta perspectiva principal conviene analizar también la referencia estatutaria a los efectos de esta participación en los mecanismos bilaterales y multilaterales. Tomemos como referencia el artículo 176 del Estatuto de Cataluña. Según su párrafo primero “la participación de la Generalitat en los órganos y mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración con el Estado y con otras CCAA no altera la titularidad de las competencias que le corresponden”. Recuerda simplemente un principio axial de las relaciones institucionales: la no alteración del reparto competencial. Sin embargo, más dudas plantean los contenidos de los otros dos párrafos del artículo 176. Según el 176.2, “la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras CCAA respecto de las cuales no haya manifestado su acuerdo” y conforme al 176.3 “la Generalidad puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación”. Ambas menciones pueden dificultar, a mi juicio, la necesaria flexibilización de la multilateralidad en las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA que impone el funcionamiento federal del Estado autonómico. La cuestión no es baladí. Una de las principales causas de las insuficiencias del modelo de concertación autonómica con el Estado a través de las Conferencias Sectoriales ha sido la rigidez en la adopción de las decisiones. Frente a ello, cabe oponer una *multilateralidad flexible*, en la que no sea necesaria la participación o la aquiescencia de todos para alcanzar el acuerdo. Para ello, se pueden utilizar distintas vías. Parece posible la concreción del acuerdo a las CCAA que “muestren su interés”, lo que excluye a las restantes, desinteresadas por el asunto concreto. Incluso, un hipotético tratamiento legislativo de estas relaciones de colaboración a través de las Conferencias, que formalice acuerdos políticos en tanto no existe una cámara de representación territorial, debería prever distintas formas más flexibles de toma de decisiones. Para ello resulta precisa una predisposición favorable de las CCAA, una cierta *confianza* en los instrumentos comunes de colaboración. El problema de las apuntadas previsiones de la propuesta de reforma es que, desde una *posición defensiva*, dificultan la aplicación de estas técnicas federales. Es posible que esa exigencia de apoyo expreso de la CA a las decisiones adoptadas en los lugares de encuentro multilateral para que les sea aplicable será emulada en otros procesos de reforma y difícilmente podrán funcionar los mecanismos multilaterales de colaboración si cada Estatuto de Autonomía exige la manifestación expresa de la aprobación de la CA a los acuerdos adoptados.

En un sentido opuesto, debería atemperarse, a mi juicio, la rigidez en el proceso de toma de decisiones en los órganos multilaterales de colaboración. Por ello, el Estatuto de Autonomía no debería imponer límites rígidos en defensa de la posición de cada CA, salvo en aquellas cuestiones que le afectan de manera singular y diferenciada respecto a los restantes territorios.

Más allá de los principios, los Estatutos de segunda generación nos presentan instrumentos, órganos y procedimientos que habilitan las relaciones institucionales tanto de carácter multilateral como bilateral. En el ámbito multilateral, ya hemos indicado las referencias estatutarias a que la Comunidad Autónoma colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común. Así lo indican el artículo 175.2 del Estatuto de Cataluña, el 221.1 del Estatuto de Andalucía; el 88.6 del Estatuto de Aragón o el 117 del Estatuto de Baleares.

En cualquier caso, como hemos señalado, los Estatutos se detienen más en los instrumentos y órganos de relación bilateral. En cuanto a los instrumentos, simplemente se hacen referencias someras a los instrumentos de colaboración, más allá de los convenios. Así, el artículo 175.1 del Estatuto de Cataluña señala que “la Generalitat y el Estado, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de los otros medios de colaboración que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común”. Una redacción similar tiene el artículo 88.2 del Estatuto de Aragón²; el artículo 58.3 del Estatuto de Castilla y León³, o el 221.2 del Estatuto de Andalucía, aunque en estos dos últimos casos con referencia expresa al carácter intergubernamental de la relación⁴. Con un tenor algo distinto señala el Estatuto de Illes Balears en su artículo 117 que “para los asuntos específicos de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado”.

En cualquier caso, la auténtica novedad institucional de los nuevos Estatutos es la previsión de órganos bilaterales de relación entre el Estado y las CCAA, aunque como hemos visto la figura no era ajena al Estado autonómico. Sin duda el más importante es la Comisión bilateral de cooperación, que se recoge en los nuevos Estatutos en unos términos bastante asimilables, aunque también se prevén otros órganos bilaterales en ámbitos específicos, en concreto en financiación.

En la versión más habitual, la Comisión bilateral de cooperación entre la Comunidad Autónoma y el Estado se nos presenta como “el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Comunidad Autónoma y del Estado” (artículo 182 Estatuto de Cataluña; artículo 220 Estatuto de Andalucía). En ese sentido, sus funciones, nos dicen estos Estatutos, son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en distintos ámbitos de interés común. Estamos ante un órgano que deberá ser adaptado con las determinaciones que se establecen en el propio Estatuto: número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma y reuniones al menos dos veces al año y siempre que lo solicite alguna de las partes. En el Estatuto de Aragón es “el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral” (artículo 90.1). En el Estatuto de Castilla y León la Comisión de cooperación, sin el adjetivo bilateral, aunque tiene efectivamente ese carácter, se configura como “el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral” (artículo 59). Finalmente, de una forma aún más implícita, y casi

² “La CA de Aragón y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden suscribir convenios de colaboración y utilizar otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común”.

³ “La Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de otros instrumentos de cooperación que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común”.

⁴ “El Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común”.

incomprensible, el Estatuto de Illes Balears señala que “los órganos de colaboración se crearán de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituye el marco general y permanente de relación entre los gobierno de las Illes Balears y del Estado”. Más allá de las funciones concretas, que se estudian con detalle en el capítulo correspondiente, junto a las cuestiones relativas a su composición o funcionamiento, nos interesa destacar aquí que la finalidad de estas comisiones es muy similar en todos los Estatutos. Se pretende la participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias y el establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

Junto estas Comisiones bilaterales deben mencionarse también las Comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales como órgano bilateral de relación pero en el concreto ámbito de la financiación autonómica. También se prevén en los nuevos Estatutos. En los Estatutos de Cataluña y Andalucía se indica que le corresponde la concreción, aplicación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras (artículo 210.1 Estatuto Cataluña; artículo 184 Estatuto Andalucía). En el Estatuto de Aragón se especifica que es el órgano bilateral de relación “dentro del marco establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas” (artículo 109). Finalmente, en el Estatuto de Baleares se denomina Comisión Mixta de Economía y Hacienda y se presenta como el “órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en materias fiscal y financiera” (artículo 125.1). Sin embargo, este órgano bilateral no se menciona en el Estatuto de Castilla y León.

Remitimos a los siguientes capítulos en los que se estudian con detalle las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales para concretar su configuración. En este acercamiento genérico a las relaciones multilaterales y bilaterales nos interesa adentrarnos en la estructura de las relaciones Estado-CCAA que resulta de ese reconocimiento estatutario de órganos bilaterales.

En ese sentido, indica el artículo 180.2 EC que la Generalidad participa de manera bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan directa o exclusivamente, o bien, si esta participación no es posible, mediante procedimientos generales. Muestra la tendencia ya advertida a priorizar la relación bilateral, pero, en este supuesto, sin contravenir el modelo común pues el último inciso del precepto establece que la participación se hace en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

En este sentido deben destacarse algunos rasgos:

En primer lugar, cuando la facultad competencial es de titularidad estatal, la Comunidad Autónoma puede participar y colaborar en su ejercicio a través de esta Comisión Bilateral. El establecimiento de mecanismos de colaboración se efectuará a través de la relación bilateral, esto es, la regla general no será la relación multilateral. No nos ocupamos ahora de la incidencia de la Comisión Bilateral en los procedimientos participados, que se analizará en un capítulo posterior, sino exclusivamente en las relaciones de colaboración. Ciertamente, puede decirse, como se ha apuntado más atrás, que no corresponde al Estatuto regular las relaciones multilaterales

de colaboración sino las bilaterales, por la propia naturaleza de la fuente estatutaria, pero la confluencia de esta detallada regulación de la bilateralidad con el soslayo de la multilateralidad produce un efecto *descompensador* que puede trasladarse al ejercicio de los distintos títulos competenciales.

En cualquier caso, me parece importante hacer hincapié en la importante función que pueden cumplir estos órganos bilaterales de relación, si existe la necesaria voluntad política, para hacer efectivos los dos nuevos principios que se incorporan al Estatuto, más allá de la colaboración: la lealtad institucional y la participación autonómica en las decisiones del Estado. Resulta coherente con una nueva forma de entender el Estado autonómico que debe imponerse en los próximos años. Frente al conflicto, que ha caracterizado las relaciones Comunidad Autónoma-Estado deberá reforzarse la colaboración, la lealtad institucional y la participación de todos en el proyecto común. En ese sentido, los órganos bilaterales no deben servir para exacerbar los intereses propios frente al Estado sino para encontrar cauces de entendimiento y acuerdo que eviten o aminoren el conflicto territorial, en la forma ya advertida en algún supuesto concreto.

En conclusión, podemos decir que la dialéctica multilateralidad-bilateralidad es menos dramática de lo que se ha planteado en el debate político, trasladado al Tribunal Constitucional. La participación autonómica en las decisiones del Estado es fundamentalmente multilateral. En el Estado autonómico, la bilateralidad tiene definido su ámbito de actuación en relación a los “hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos” y en la concreción del ejercicio competencial en un determinado territorio con un carácter esencialmente técnico. Por tanto, la bilateralidad adquiere sentido cuando se trata de supuestos que afectan singularmente a un determinado territorio y para la concreción técnica de las decisiones multilaterales en un determinado territorio.

Ahora bien, resulta lógico que los Estatutos establezcan los mecanismos de relación bilateral, y no los de participación multilateral, que corresponde determinar al Estado. Ese es el sentido de la regulación de las Comisiones bilaterales de cooperación. Están específicamente establecidas para cumplir las funciones propias de la bilateralidad en nuestro sistema. Los nuevos Estatutos han previsto la Comisión bilateral de cooperación como instrumento genérico de colaboración, intercambio de información y participación de la CA en el ejercicio de las competencias estatales que le afectan y la Comisión Mixta de Asuntos económicos y Fiscales como encargada de la concreción, aplicación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación autonómica.

Por tanto, estos instrumentos de relación bilateral se enmarcan en unas relaciones institucionales que deben tener un carácter fundamentalmente multilateral. En cualquier caso, esa multilateralidad debe interpretarse de forma flexible. Esto significa que no todos los territorios participan en esa relación con el Estado sino solamente aquellos en los que se cumplan dos condiciones: muestren interés en el asunto y resulten afectados por la decisión.

§ 27. **COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN CON EL ESTADO**

Miguel Azpitarte Sánchez

Sumario

- 1. Introducción: la bilateralidad política como rasgo ordinario del Estado autonómico.**
- 2. La formalización jurídica de la bilateralidad a través de órganos permanentes: las comisiones bilaterales.**
- 3. Las comisiones bilaterales de los nuevos Estatutos.**
- 4. Conclusiones.**

1. Introducción: la bilateralidad política como rasgo ordinario del Estado autonómico.

El fragor de las reformas estatutarias ha presentado en más de una ocasión una dicotomía falsa entre cooperación multilateral y bilateral, como si fuesen dos realidades político-jurídicas antagónicas, de manera que una necesariamente debería excluir a la otra. No es esa la imagen que resulta tras treinta años de Estado autonómico, en los que a menudo multilateralidad y bilateralidad –el interés general y el específico– se cruzan hasta conformar una imagen final en la que autonomía y unidad encajan. Es verdad que la Constitución prestó una atención nula a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aminorada en parte por los primeros Estatutos y sus comisiones mixtas de transferencias, pero no es menos cierto que desde el arranque del Estado Autonómico –incluso desde la formación de los entes preautonómicos¹– la bilateralidad política ha constituido un modo de trabajo ordinario. Esto ha sido así en la propia configuración de los Estatutos de Autonomía. Basta recordar las dobles ponencias que articulaban los pactos en la Comisión constitucional del Congreso para los Estatutos del 151. Técnica que ha acaparado todo el protagonismo en las recientes reformas, que de algún modo ha latido informalmente en las reformas de los Estatutos del 143 y que se ha incorporado ya en los nuevos procedimientos de reforma estatutaria de estas Comunidades. Sin olvidar, lógicamente, la potestad de retirada de la proposición que conservan las Comunidades Autónomas a lo largo de la tramitación del Estatuto. En definitiva, es la relación bilateral entre las Cortes Generales y la representación del Parlamento autonómico la que cristaliza la reforma estatutaria. Por otro lado, la perspectiva multilateral toma cuerpo político a través de la posición del Gobierno de España y de las Cortes y, en última instancia, mediante la eficacia jurídica del principio de unidad actualizado por el Tribunal Constitucional.

La bilateralidad también ha operado desde el inicio del Estado autonómico en el ámbito de la cooperación intergubernamental. El ejemplo definitivo es la previsión en los Estatutos de las comisiones mixtas de transferencia. En efecto, cerrado el pacto fundamental que se vuelca en la norma institucional básica, sólo una cooperación de corte ejecutivo podría precisar el efectivo traspaso de las competencias asumidas. Pero más allá de este momento inicial, la bilateralidad fue filtrándose informalmente en el funcionamiento ordinario del sistema autonómico. ¿Qué son los convenios o los consorcios sino técnicas de cooperación bilateral que a su vez exigían un diálogo previo bilateral? ¿No forzó la STC 13/1992, al vincular la potestad de fomento a la efectiva distribución de competencias, al apogeo de la cooperación multilateral y bilateral? En definitiva, la tantas veces citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su artículo 5 no vino sino a espigar jurídicamente una realidad política que, con mayores o menores dosis de formalismo, conformaba ya un dato insoslayable de nuestro Estado autonómico.

¹ Tanto en el carácter pactado de su formación como en la pronta configuración de Comisiones mixtas para la efectiva transferencia de competencias y servicios, Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, que modifica el funcionamiento y la composición de las Comisiones Mixtas de Transferencia.

2. La formalización jurídica de la bilateralidad a través de órganos permanentes: las comisiones bilaterales.

La importancia de la bilateralidad en la formación del Estado Autónomico explica justamente su utilidad como técnica de información y cooperación entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos, sea para orientar el acercamiento a cuestiones políticas, dirimir disparidades interpretativas o cerrar acuerdos de cooperación. La bilateralidad, por su propio carácter voluntario y su finalidad cooperativa, nunca perderá ciertas dosis de flexibilidad e informalidad, pues lo relevante no es tanto cómo se articula, sino el resultado de su desarrollo, susceptible de tomar diversas formas, por ejemplo, la de una modificación normativa, un convenio o un consorcio. De hecho, durante más de una década, la de los noventa, las comisiones bilaterales funcionaron más que nada en virtud de reglas de costumbre aceptadas por las partes concernidas. Será a partir del año dos mil cuando se impulse definitivamente la aprobación y publicación de los acuerdos de las respectivas Comisiones que organizan su composición y funcionamiento. Así, en sucesión cronológica inversa se irán publicando los siguientes acuerdos: Resolución de 25 de noviembre de 2005 que ordena la publicación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears. Orden de 25 de julio de 2005, que dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento. Orden APU/2998/2004, de 13 de septiembre, que dispone la publicación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias. Orden APU/173/2003, de 17 de enero, que dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria. Orden APU/645/2003, de 12 de marzo, que dispone la publicación del acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia. Orden de 4 de diciembre de 2001, que dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa General del Estado-Comunidad de Aragón. Orden de 1 de agosto de 2001, que dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias. Orden de 4 de octubre de 2000, que dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento. Orden de 26 de octubre de 2000, que dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Los acuerdos tienen una redacción prácticamente idéntica. Esta circunstancia motiva una primera reflexión sobre la escasa incidencia de la bilateralidad en la definición de las estructuras permanentes de cooperación. La bilateralidad sirve para dilucidar los específicos intereses de la Comunidad con el Estado, sin embargo, no requiere estructuras organizativas singulares en las que se refleje la especificidad de cada Comunidad Autónoma. Aunque el fin sea distinto,

todas las Comunidades cooperan permanentemente con el Estado a través de un mecanismo idéntico.

Esto facilita el estudio comparativo de las distintas comisiones, pues no es necesario detenerse de manera individualizada en una y otra comisión, y basta realizar el análisis del patrón común. En este sentido, los acuerdos que aprueban las normas de composición y funcionamiento se estructuran en tres grandes apartados: carácter y funciones de la comisión; composición de la comisión; y funcionamiento general de la comisión. Además, se establece un funcionamiento específico para el procedimiento previsto en el artículo 33 de la LOTC y la posibilidad de constituir otros órganos dentro de la propia comisión.

Naturaleza.

El “carácter” de las comisiones bilaterales se define por su generalidad y voluntariedad. La generalidad en su objeto de trabajo se deduce implícitamente de los acuerdos de organización, pues, en primer lugar, se constata que las comisiones bilaterales no desplazan los instrumentos bilaterales específicos; es más, se hace una salvedad referida a “las funciones propias de las Comisiones Mixtas de Transferencia”. Pero, además, en segundo lugar, a la hora de definir sus funciones de examen y debate, las limita a aquellos aspectos que no pueden recibir un tratamiento multilateral. En definitiva, según las normas de organización, las comisiones bilaterales deberían entrar en acción sólo cuando no hay un foro multilateral o cuando no existe una institución bilateral específica. Por otro lado, la voluntariedad se manifiesta esencialmente en su modo de funcionamiento que estudiaremos más adelante. Por ahora basta señalar que cualquiera de las partes puede convocar estas comisiones y que el orden del día se fija conjuntamente. Este segundo dato añade ya un matiz al carácter general de las comisiones bilaterales, pues las partes concernidas podrán, mediante el orden del día, definir lo que para ellos es susceptible de ser analizado en la comisión bilateral. En todo caso, el carácter voluntario encuentra un límite insoslayable, propio de todo instrumento de cooperación, y que se hace expreso en los distintos acuerdos: “En ningún caso los acuerdos adoptados como consecuencia del ejercicio de las funciones señaladas, podrán suponer la renuncia al ejercicio de las competencias propias de las respectivas Administraciones”. En efecto, y dicho de manera redundante, los instrumentos de cooperación sólo pueden resultar en más cooperación y nunca en alteración del marco constitucional de competencias.

Funciones.

Las funciones de las comisiones bilaterales son esencialmente cuatro, siendo una de ellas una suerte de cajón de sastre en la que se puede subsumir cualquier aspecto que se considere de común acuerdo susceptible de cooperación. Así, en primer lugar, corresponde a las comisiones bilaterales “impulsar y concretar, desde el punto de vista bilateral, aquellos instrumentos de colaboración que permitan la realización de iniciativas conjuntas de mutuo interés”. Es decir, las comisiones bilaterales deben ser el espacio donde se dé forma a los mecanismos concretos de cooperación –convenios, consorcios, etc.–, aunque esto no excluye, lógicamente, que muchos

de estos instrumentos en verdad sean impulsados y concretados a través de vías informales de cooperación bilateral como, por ejemplo, los encuentros entre un Ministro y el Consejero correspondiente, e incluso como resultado de acuerdos multilaterales que deben proyectarse bilateralmente, por ejemplo, los convenios que nacen en Conferencias Sectoriales.

Las comisiones bilaterales, en segundo lugar, quieren ser el foro en el que se diriman los conflictos competenciales, con la intención última de evitar su judicialización. Para ello se prevén tres tipos de actuaciones. Una de carácter preventivo que pretende evitar la formalización de los conflictos, y que abarcaría cualquier tipo de actuación o medida encaminada a identificar la disparidad de criterios y sus posibles soluciones. Dentro de esas medidas se hace mención expresa a la prevista en el artículo 33 de la LOTC. Y otra, directamente orientada a facilitar acuerdos extraprocesales ante recursos de inconstitucionalidad y conflictos ya formulados. No se trata, por tanto, de identificar el conflicto –algo que ya ha sido realizado por la acción procesal– sino de proponer las medidas que le hagan perder su objeto.

En la atribución de funciones se subraya además la tarea de “analizar los traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma, bien para proponer soluciones a los problemas planteados en los ya acordados, bien para establecer la prioridad y calendario de negociación de nuevos traspasos”. Esta función específica llama la atención en la medida que los acuerdos salvan la especificidad de las comisiones mixtas de transferencias. Se entiende así que las comisiones bilaterales, en lo referido al traspaso de servicios y competencias, sería un espacio de reflexión general, cuyas decisiones, especialmente el calendario de nuevos traspasos, sería posteriormente desarrollado por la correspondiente comisión mixta.

Finalmente, se establece una función genérica de examen y debate sobre asuntos plurisectoriales o específicos, en los que no haya una instancia multilateral. Con esta atribución se abre un margen amplio de actuación a las comisiones bilaterales, que, si lo estiman oportuno, podrán tratar toda una variedad de asuntos. En verdad, con este tipo de función se quiere evitar que el elenco adicional de tareas se tome como una lista tasada y excluyente.

Composición.

La composición de las comisiones bilaterales se caracteriza por ser paritaria en número, tener una composición fija y otra adicional a tenor del tema a tratar y cuyos miembros han de ser designados expresamente. La composición fija sólo es delegable en las cabezas de la representación, que habrán de ser ostentadas al menos por un director general; además, las modificaciones en la composición fija requerirán o bien comunicación o bien acuerdo mutuo. La representación del Estado en principio está compuesta por el Ministro de Administraciones Públicas, que ejercerá la Presidencia de la Comisión; el Secretario de Estado de Cooperación Territorial; el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma; el Director General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas; y un funcionario o cargo público del Ministerio de Administraciones Públicas que actuará como Secretario. Del lado de las Comunidades Autónomas, la representación se integra normalmente por dos titulares de Consejería, uno de los cuales suele tener la responsabilidad de coordinar el Gobierno autonómico y que a

su vez es quien ostenta la Vicepresidencia de la comisión. A partir de ahí, la composición varía según una u otra comisión, añadiéndose distintos altos cargos –secretarios, subsecretarios o directores generales– y en ocasiones algún funcionario.

Más allá de esta composición ordinaria, los acuerdos de organización estipulan la posibilidad de crear mediante acuerdo de la comisión ordinaria otros órganos en los que todos sus elementos –denominación, composición, organización, funciones y duración– quedan ya a disposición de la propia comisión. Incluso se determina que la presidencia de estos órganos pueda ser ostentada por un representante de la Comunidad Autónoma. Dentro de estos órganos dependientes de la Comisión, merece una mención especial la previsión de crear un grupo de trabajo específico, que, de acuerdo con el artículo 33 de la LOTC, sirva para limar discrepancias competenciales y evitar su judicialización.

Funcionamiento.

El carácter voluntario de la cooperación se plasma claramente en el funcionamiento de las comisiones bilaterales, que, como declaran sus acuerdos, “actuarán siempre con la máxima flexibilidad operativa y funcional”. Esa flexibilidad redunda en una concisa regulación del funcionamiento, que, por ejemplo, no determina la periodicidad de las reuniones, las cuales quedan a solicitud de cada una de las partes y a convocatoria del presidente (se entiende, que, en principio, el presidente –representante del Estado– no puede negarse a realizar la convocatoria). A su vez, el carácter voluntario se manifiesta también en el orden del día, que se fijará por ambas partes, y en la secretaría conjunta. Por otro lado, nada se dice sobre la toma de decisiones, en el firme entendido de que resulta del mutuo acuerdo. Por último, y esto sí que es un exceso de flexibilidad, se recoge la publicidad potestativa de sus acuerdos, salvo aquellos que se tomen en el marco del artículo 33 LOTC.

3. Las comisiones bilaterales de los nuevos Estatutos.

Naturaleza.

Las comisiones bilaterales estatutarias, al igual que sus antecesoras, conservan el carácter de generalidad (Estatuto de Cataluña, artículo 183; Estatuto de Andalucía, artículo 220; Estatuto de Aragón, artículo 90.1; Estatuto de Castilla y León, artículo 59.1; propuesta de reforma de Castilla La Mancha, artículo 59.1; propuesta de reforma de Extremadura, artículo 64.1). Ahora bien, la generalidad en las comisiones ordinarias servía como contrapeso a la multilateralidad y la bilateralidad específica, hasta el punto de que parecía posible dar a las comisiones bilaterales una naturaleza subsidiaria. No creo que tras la aprobación de los Estatutos sea esta la situación, al menos en lo atinente a los mecanismos bilaterales específicos. El carácter general de la comisión bilateral creo que le dota de potestades para avocar aquellas cuestiones que estén dilucidándose en instrumentos bilaterales específicos e incluso mediante mecanismos informales de cooperación. Es más, tampoco considero que la bilateralidad opere ahora en todo caso de

modo subsidiario frente a la multilateralidad. Creo que esto es claro en el caso del Estatuto de Cataluña, donde la multilateralidad es un instrumento adicional y no excluyente, artículo 175.2; quizá con menos rotundidad en el artículo 219 del Estatuto de Andalucía, donde todavía parece contraponerse la dicotomía entre intereses generales e intereses específicos; y tampoco queda oscurecido por la cláusula “sin perjuicio” utilizada en el artículo 90 del Estatuto de Aragón, pues se declara que es el “instrumento principal de relación”; y sin que ofrezca dudas la redacción de la propuesta de reforma manchega en el artículo 59 o la extremeña en el artículo 64. Es cierto que tradicionalmente multilateralidad y bilateralidad se presentan como rasgos antagónicos, de manera que la operatividad de una excluye a la otra. Sin embargo, la práctica política revela que no es así –y en esto el modo de negociar la financiación autonómica es paradigmático–. Multilateralidad y bilateralidad pueden funcionar en paralelo sin que una dificulte la otra.

La voluntariedad que caracterizaba a las comisiones ordinarias se ve ahora matizada, en el caso de Cataluña, Andalucía y Castilla La Mancha, por el rasgo de permanencia que se manifiesta fundamentalmente en su estructura de funcionamiento y, en especial, en la existencia de una secretaría permanente y de una memoria anual (Estatuto de Cataluña, artículo 183.3; Estatuto de Andalucía, artículo 220.3; instrumentos no previstos en la propuesta de reforma de Castilla La Mancha) y, sobre todo, en la reunión obligatoria al menos dos veces al año (Estatuto de Cataluña, artículo 183.4; Estatuto de Andalucía, artículo 220.4; propuesta de Estatuto de Castilla La Mancha, artículo 59.2). Este carácter de permanencia modula la voluntariedad que había distinguido a las comisiones bilaterales ordinarias, pues la voluntariedad ahora sólo se continúa predicando –aunque no se haga expresa– en el acuerdo como mecanismo necesario de decisión.

En el Estatuto de Aragón, el carácter de permanencia se sustituye por la principalidad –“la Comisión bilateral de cooperación se configura como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado...”– (artículo 90.1). Y de hecho, ni se prevé una secretaría permanente ni un número de reuniones obligatorias. Así las cosas, en estos casos “la permanencia” dependerá de la “voluntariedad” de las partes. El Estatuto de Castilla y León, en su artículo 59.1 reconoce el carácter permanente, pero, sin embargo, no se hace mención ni a las reuniones obligatorias ni a la secretaría permanente, por lo que, al igual que en Aragón, la permanencia dependerá de la voluntariedad de las partes. Circunstancia que es idéntica en la propuesta de reforma extremeña, donde el artículo 64 declara la permanencia pero, sin embargo, ésta no se confirma mediante instrumentos que la hagan efectiva.

Un caso específico lo componen los Estatutos de las Illes Balears y de la Comunidad Valenciana, que renuncian a dar rango estatutario a las comisiones bilaterales. El artículo 117 del Estatuto de las Illes es, sin duda, el caso más curioso pues declara que: “Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado. Los órganos de colaboración se crearán de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituye el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de las Illes Balears y del Estado a los efectos siguientes”. En estricta interpretación lingüística el “marco general y permanente” no se refiere a los instrumentos de cooperación que se puedan crear o estén ya creados –por ejemplo, una comisión bilateral–, sino a los principios de colaboración, cooperación, solidaridad

y lealtad institucional, recogidos en el precepto precedente. En una línea similar, aunque todavía más escueta, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, en su artículo 59.3, se limita a precisar los principios que han de guiar las relaciones de la Comunidad con el Estado.

Funciones.

El estudio de las funciones que los Estatutos atribuyen a las comisiones bilaterales conserva, como no podía ser de otro modo, el rasgo distintivo de todo instrumento orgánico de cooperación: la deliberación (que necesariamente conlleva la información), la propuesta de medidas y, en caso de que confluyan las voluntades de las dos partes, el acuerdo. Nada más se dice sobre la forma de los acuerdos, pues como refleja la práctica de la cooperación, éste puede desarrollarse y ejecutarse en muy diversos tipos jurídicos. En todo caso, algunos Estatutos remachan el límite de esos acuerdos, que en ningún modo podrá alterar la distribución de competencias (Estatuto de Cataluña, artículo 176.2; propuesta de reforma de Castilla La Mancha, artículo 55.4; propuesta de reforma de Extremadura, artículo 61.2).

No obstante, es muy importante subrayar que tanto el Estatuto de Cataluña como el de Andalucía prevén la emisión de informes específicos por parte de la comisión bilateral. Concretamente, en el caso de la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral y el informe previo del Gobierno autonómico (determinante en el caso de la Generalitat, artículo 141.2 del Estatuto de Cataluña; artículo 81.2 del Estatuto de Andalucía; pero también la propuesta de reforma de Castilla La Mancha en el artículo 156.2). Por otro lado, la declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal necesitan el informe preceptivo de la Comisión Bilateral (Estatuto de Cataluña, artículo 141.2; Estatuto de Andalucía, artículo 57.4). Finalmente, la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña o Andalucía exige el informe de la Comisión Bilateral (Estatuto de Cataluña, artículo 149.2; Estatuto de Andalucía, 56.9). Se trata, en definitiva, de los clásicos ejemplos de competencias yuxtapuestas, donde las competencias propias de cada ente se vuelcan en una misma materia, y en las que el Tribunal Constitucional ha exigido la búsqueda de mecanismos de cooperación (STC 40/1998, fundamento jurídico 34)².

Aquí acaba en sentido estricto el estudio de las funciones de las comisiones bilaterales, pues, como determinan algunos Estatutos, el objeto sobre el que se delibera, se propone y, en su caso, se acuerda son todos aquellos “casos previstos en el Estatuto”. En verdad, esos casos, no son sino las materias en las que el Estatuto reconoce competencia a la Comunidad o facultad de participación, idea en la que redundan el amplio elenco de ámbitos que añaden expresamente los Estatutos, que además suele incorporar una cláusula genérica por la cual se podrá debatir sobre cualquier cuestión de interés común que planteen las partes, esté o no prevista en el

² Es más, la disposición adicional segunda del Estatuto de Cataluña añade que “Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado”.

Estatuto. Lo relevante, por tanto, no es el objeto de deliberación, propuesta y acuerdo, sino el interés específico de la Comunidad en la que se proyectan estas acciones. Es decir, el presupuesto inexcusable para deliberar, proponer o acordar una materia es que ésta tenga un matiz particular que lo aparta de un tratamiento compartido junto a las restantes Comunidades. Ahora bien, esa especificidad tiene una importancia distinta según la función que se ejerza. Si se trata de deliberar e informar, la especificidad del asunto que concierne a la Comunidad, aunque puede ser alegado por una de las partes para no incluirlo en el orden del día, no parece que pueda ser utilizado por terceros para frenar esa deliberación. Distinto es, creo, el caso en que a través de una comisión bilateral, una Comunidad Autónoma y el Estado quieran acordar sobre asuntos que conciernen a otras Comunidades. En este supuesto las Comunidades afectadas estarían en condición de plantear un conflicto de competencias que tuviese como objeto el acuerdo o el instrumento concreto de cooperación –un convenio, un plan, etc.– que diese cuerpo al acuerdo.

El hecho de que el objeto de las comisiones bilaterales se vuelque sobre todos los asuntos de interés común del Estado y las Comunidades autónomas, no convierte los elencos realizados en los Estatutos en listados meramente ejemplificativos. La previsión expresa en el Estatuto de un ámbito objeto de deliberación, propuesta y acuerdo, invita a pensar que ninguna de las partes podrá objetar la inclusión en el orden del día de asuntos que se subsuman con naturalidad en el elenco. Por tanto, el listado puede leerse en términos jurídicos como un límite a la voluntariedad en el funcionamiento de las comisiones bilaterales.

Es por ello que merece la pena detenerse un instante para intentar agrupar las funciones sistemáticamente, si bien aquí es necesario realizar una distinción entre los Estatutos de Cataluña y Andalucía, y los restantes nuevos Estatutos, mucho más escuetos. La gran novedad respecto a las precedentes comisiones ordinarias es que se incluye como objeto medidas normativas que inciden singularmente en el ámbito competencial. De ahí la referencia a los proyectos de ley y a la programación de la política general del Gobierno del Estado. En estos supuestos, la hipótesis del acuerdo sólo podrá desarrollarse unilateralmente por el Estado a través de sus proyectos o medidas económicas, o por la Comunidad en sus proyectos. Técnica que por otro lado no es nueva, sino que refleja el modo de articulación utilizada en materia financiera, donde la ley orgánica acaba concretando los diversos acuerdos³.

Otra novedad en cuanto al ámbito objetivo en el que se ha de deliberar, proponer y acordar, se refiere a los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas en las que el Estatuto u otras normas puedan estipular mecanismos de participación de la Comunidad Autónoma en la designación de representantes. Como es sabido –y es objeto de un estudio singular en este libro–, los nuevos Estatutos abren la posibilidad de participación de las Comunidades en instituciones económicas con mayor o menor grado de autonomía respecto a la Administración General del Estado.

³ El ejemplo paradigmático lo ofrece la financiación autonómica, que, pese a su negociación previa bilateral y multilateral, finalmente necesita de su aprobación por ley orgánica, esto es, por un instrumento unilateral del Estado. Al respecto véase la STC 13/2007.

Es igualmente novedosa la previsión del “seguimiento” de la política europea y la política exterior del Estado. A este respecto es necesario cuadrar las funciones de las comisiones bilaterales –deliberar, proponer y, en su caso, acordar– con la atribución de una función aparentemente específica como es el “seguimiento” que remite más a una tarea de información. ¿Es que no pueden deliberar, proponer y acordar en estos ámbitos? En cuanto a la política europea es sabido que prima la esencia multilateral, de ahí que el espacio propio de la deliberación, propuesta y, en su caso, acuerdo es el de la Conferencia Sectorial. No obstante, hemos de tener en cuenta que la política europea también había dado lugar a formas de bilateralidad, que han tenido, además de un significado simbólico, la función de informar especialmente en los aspectos europeos que se proyectan de modo singular para una Comunidad Autónoma. De ello dan cuenta, además, los nuevos Estatutos. Por tanto, la bilateralidad en materia europea, dentro del marco de una cooperación multilateral, debe servir para perfilar aspectos concretos, cuyos hipotéticos acuerdos habrán de ceñirse necesariamente en el espacio de los acuerdos multilaterales. En definitiva, en el ámbito europeo, es responsabilidad del Estado central cuadrar la multilateralidad y la bilateralidad. Igualmente, la referencia al seguimiento de la acción exterior responde a la ausencia de competencias autonómicas en este campo. Se prefiere el término seguimiento, pues los hipotéticos acuerdos que se alcancen en materia exterior siempre necesitarán de su articulación por parte del Estado en un estadio más extenso de intereses. No obstante, como es sabido, los propios Estatutos disponen normativa precisa sobre la cooperación y colaboración en materia exterior.

Existe una clara continuidad en el impulso de nuevos mecanismo de colaboración y cooperación, así como en la evaluación de los existentes. En este sentido es importante subrayar que desaparece, a diferencia de los acuerdos referidos a las comisiones bilaterales precedentes, una referencia a las comisiones mixtas de transferencias. Se ha de entender, por tanto, que la responsabilidad de estas comisiones corresponde ahora a la comisión bilateral. Continuidad que también se encuentra, en lo atinente a los conflictos de competencia que puedan surgir. Sin embargo, en este asunto los nuevos Estatutos son más parcos que los acuerdos precedentes y, sobre todo, no existen referencias expresas al artículo 33 LOTC.

Más arriba ya hemos anticipado que, al margen del caso catalán y andaluz, se ha optado por elencos más reducidos, que se centran en el impulso de la cooperación, sea en proyectos legislativos, actuaciones ejecutivas –por ejemplo los planes–, materias sectoriales o medidas orientadas a salvar los conflictos competenciales (Estatuto de Aragón, artículo 90.2; Estatuto de Castilla y León, artículo 59.3; propuesta de reforma de Castilla La Mancha, artículo 59.1⁴; propuesta de reforma de Extremadura, artículo 64.2). En todo caso es un elenco menor que no cierra la cooperación en otros ámbitos. Primero por una suerte de cláusula residual que atribuiría funciones en todo aquello que coadyuve a los fines de la cooperación (Estatuto de Aragón, artículo 90.2.e; Estatuto de Castilla y León, artículo 59.3.d; propuesta de reforma de Castilla La Mancha, artículo 59.1.b; propuesta de reforma de Extremadura, artículo 64.2.d). Pero además, porque los Capítulos del Estatuto dedicados a las relaciones con la Unión Europea, a la acción

⁴ Este precepto es ejemplo de concisión: “a) La participación y colaboración de la Junta de Comunidades en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Castilla-La Mancha”.

exterior de la Comunidad y a la economía de la Comunidad Autónoma prevén mecanismos expresos para facilitar la cooperación en estos asuntos. No obstante, es necesario reseñar que en estos Estatutos con un elenco más reducido se ha preservado la especificidad de la comisión mixta de transferencia (Estatuto de Aragón, disposición transitoria segunda; Estatuto de Castilla y León, transitoria primera; Estatuto de Extremadura, adicional cuarta).

Composición.

En los Estatutos se ha apostado por la concisión a la hora de establecer la composición de las comisiones bilaterales. Las previsiones más detalladas las hallamos en el Estatuto de Cataluña (artículo 183.3) y en el Estatuto de Andalucía (artículo 220.3). En ambos casos se estipula el carácter paritario de la comisión y la posibilidad de crear órganos dependientes –subcomisiones y comités–. Sin duda, el dato más destacado es la configuración de una presidencia alternativa en turnos anuales entre el Gobierno de España y el Gobierno autonómico correspondiente.

El Estatuto de Aragón, en su artículo 90, se limita a prever la presidencia alternativa (apartado tercero). Por el contrario, el Estatuto de Castilla y León (artículo 59.2) y la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla La Mancha (también artículo 59.2) nada dicen sobre la presidencia alternativa, pero sí sobre la composición paritaria. El mayor laconismo lo representa la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura, que nada contiene en su artículo 64 sobre la composición.

Hasta ahora, siguiendo la información del sitio web del Ministerio de Política Territorial⁵, están en funcionamiento tres comisiones bilaterales estatutarias (se entiende que las ordinarias siguen operando hasta la creación de las estatutarias). La Comisión Bilateral Generalitat-Estado en funcionamiento desde febrero de 2007; la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, en funcionamiento desde abril de 2007; y la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, constituida el 9 de enero de 2008. En todas ellas, a su vez se ha creado la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos; la Subcomisión de Colaboración y Cooperación; la Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior; y la Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos.

A día de hoy, sólo la Comisión Bilateral Generalitat-Estado ha publicado el acuerdo por el que regula su funcionamiento, en el BOE de 11 de octubre de 2007. En este reglamento de funcionamiento, respecto a la composición, conviene destacar que se ha optado por no cerrar la composición al modo que hacían los antiguos acuerdos. Cada representación concurrirá con seis miembros, pero a su vez una y otra parte, fijaran coyunturalmente los representantes, con el único límite de un grado determinado –en el caso del Estado, el titular de una Secretaría de Estado o una Subsecretaría; para la Generalitat el titular de una Secretaría general o sectorial–.

⁵ Visitado por última vez el 9 de noviembre de 2009.

http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Bilateral.html

No obstante, el artículo 11, de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, requiere pertenencia al Consejo de Gobierno o ser designado por éste para formar parte de la Comisión Bilateral. En todo caso, la falta de publicación de los acuerdos que regulan el funcionamiento, no quiere decir que estos no existan o que las Comisiones bilaterales de Andalucía y Aragón no funcionen con normalidad⁶.

Funcionamiento.

Tampoco se ha de esperar de los Estatutos detalle alguno en cuanto al funcionamiento de las Comisiones bilaterales. Una vez más, son los Estatutos de Cataluña y Andalucía, seguidos por la propuesta de Castilla La Mancha, los más expresivos, al imponer la reunión mínima bianual de la sesión plenaria, el deber de emitir una memoria anual y la condición del mutuo acuerdo para aprobar el reglamento interno y de funcionamiento (Estatuto de Cataluña, artículo 183, apartados 3, 4 y 5; Estatuto de Andalucía, artículo 220, apartados 3, 4 y 5; propuesta de reforma de Castilla La Mancha, artículo 59.2). Poco añade, además, el Acuerdo que aprueba el funcionamiento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Precisa las competencias de la Presidencia (artículo 4), que no presentan especial interés, más allá de poder desempeñar las funciones específicas que le atribuya la Comisión. Por lo demás, aunque pudiese pensarse que la Presidencia, que recordemos es rotatoria, podría adquirir en exclusiva la relevante competencia para fijar el orden del día, el artículo 6.2 requiere en todo caso la conformidad de la “Presidencia de la otra representación”, por lo que de facto el orden del día se fijará de mutuo acuerdo. Por otro lado, se conserva la Secretaría conjunta, ahora con naturaleza permanente.

Los Estatutos de Aragón (artículo 90.3), Castilla y León (artículo 59.2) y la propuesta de reforma de Extremadura (artículo 64.3) sólo prevén el mutuo acuerdo para aprobar el reglamento interno de organización y funcionamiento.

4. Conclusiones.

El funcionamiento ordinario del Estado autonómico encuentra en la bilateralidad un elemento de funcionamiento clave. Sin embargo, ni la Constitución ni los Estatutos (salvando en este caso las comisiones mixtas de transferencia) daban cuenta de este fenómeno. Su formulación jurídica se desplegaba en términos muy generales en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; serían los distintos acuerdos de organización y funcionamiento, recogidos en meras resoluciones u

⁶ De hecho, ya podemos encontrar la adopción de acuerdos:

Resolución de 20 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley del Estado 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

Resolución de 14 de septiembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

órdenes estatales, los que nos ofrecerían todo su detalle. Los nuevos Estatutos ponen fin a esta anomalía, y, dentro de los distintos mecanismos que le sirven para relacionarse con el estado, crean las comisiones bilaterales de cooperación. Esta es la gran novedad: la elevación de rango. Ahora, al recorrer la norma institucional básica de una Comunidad, y dado el insalvable silencio constitucional, es posible comprender el espacio de juego común entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

§ 28. COMISIONES MIXTAS DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FISCALES

Miguel Ángel Recuerda Girela

Sumario

- 1. Configuración previa.**
- 2. Modificaciones tras los nuevos Estatutos de Autonomía y los Estatutos reformados.**
- 3. Conclusiones.**

1. Configuración previa.

A partir de la conclusión de la primera fase del proceso autonómico en España las relaciones interorgánicas adquirieron una nueva dimensión, precisamente por la creación de las Comunidades Autónomas que comenzaron a relacionarse necesariamente en distintos ámbitos con el Estado. La consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías ha precisado desde aquel primer momento de instrumentos o fórmulas que hicieran posible la colaboración, cooperación, consulta, participación, coordinación, o concertación previstas en la Constitución, en los Estatutos de autonomía, y en las demás normas de desarrollo. Entre los instrumentos tradicionales de colaboración interadministrativa están los órganos de composición mixta que se han ido creado formalmente mediante normas, convenios o, en ocasiones simplemente por la vía de hecho. En términos generales, son órganos de naturaleza, composición, finalidad y ámbito heterogéneo. Con respecto a su composición suelen ser bilaterales o multilaterales, y su ámbito de actuación puede ser general o sectorial.

En los textos de los primeros Estatutos se contemplaba la existencia de comisiones mixtas con distintas finalidades. Así por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se establecía la cesión de determinados tributos a la Generalidad de Cataluña. Para la determinación del alcance y condiciones de las cesiones se previa el establecimiento de una Comisión Mixta en materia financiera. Sobre la formalización de los acuerdos de esta Comisión se establecía en el Estatuto que se tramitarían como proyecto de ley, o si, concurriesen razones de urgencia, como decreto-ley, en el plazo de seis meses, a partir de la constitución del primer Consejo Ejecutivo o de Gobierno de la Generalidad. El Estatuto aludía a una Comisión Mixta Estado-Generalidad¹ para garantizar la financiación de servicios que se transfirieran a la Generalidad. Esta Comisión debía establecer un método para fijar el nivel de porcentaje de participación en la financiación de los servicios que atendiera a los costes directos e indirectos y a los gastos de inversión. Igualmente, se establecía la creación de una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que debieran ser objeto de traspaso a la Generalidad, de concretar los servicios e instituciones que debían traspasarse y de proceder a la adaptación de los que pasasen a la Generalidad. Esta Comisión estaba integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno y por el Consejo de la Generalidad, y se determinaba que la propia Comisión establecería sus normas de funcionamiento. Los acuerdos de esta Comisión adoptaban la forma de propuesta del Gobierno y se formalizaban finalmente mediante decreto que se publicaba tanto en el Boletín Oficial del Estado como en el Diari Oficial de la Generalitat.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 preveía asimismo la creación de comisiones mixtas. Para garantizar la financiación de los servicios que se transferirían del Estado a la Comunidad Autónoma se establecía la creación de una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad

¹ La Orden de 21 de febrero de 1979, de la Presidencia de la Generalidad, asignó atribuciones al Vicepresidente de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalidad y al Servicio de Relaciones de la Presidencia de la Generalidad con las autoridades del Estado.

Autónoma² que debía fijar un porcentaje de participación en la financiación teniendo en cuenta los costes y los gastos de inversión. Se precisaba que esta Comisión debía fijar dicho porcentaje con un mes de antelación a la presentación en las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado. Además, el alcance y las condiciones de la cesión se fijaban por la Comisión Mixta mediante un acuerdo que se tramitaría como proyecto de ley, o si existían razones de urgencia, como decreto ley en el plazo de seis meses, a partir de la primera constitución de la Junta de Andalucía.

El Estatuto de Autonomía de Asturias de 1981 también contemplaba la creación de comisiones mixtas para inventariar bienes y derechos del Estado que debieran ser objeto de traspaso al Principado. Los acuerdos de esta Comisión se tramitaban como propuestas del Gobierno de la nación, y se formalizaban como decreto. Asimismo, se establecía la creación de una Comisión Mixta³ para la determinación del alcance y condiciones de las cesiones sobre rendimientos tributarios. Los acuerdos de esta Comisión se tramitaban como proyecto de ley, en el plazo de seis meses a partir de la constitución de la primera Junta General del Principado.

El Estatuto de Autonomía de Cantabria de 1981 recogía en términos muy similares a los anteriores la creación de una Comisión Mixta, cuyos acuerdos se tramitarían como proyecto de ley en el plazo de seis meses a partir de la constitución del primer Consejo de Gobierno de Cantabria. Con respecto a la financiación de los servicios se previa que la Comisión Mixta adoptaría un método encaminado a fijar el porcentaje de participación que tendría en cuenta los costes directos e indirectos, así como las inversiones.

El Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 igualmente contemplaba la creación de una Comisión Mixta para la determinación del alcance y condiciones de la cesión de tributos, y que sus acuerdos se tramitarían mediante proyecto de ley, o en caso de urgencia, mediante decreto ley.

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 recogía la formalización de una Comisión Mixta para la determinación de la participación en los tributos del Estado mediante un acuerdo bilateral entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, que podría ser revisado de forma periódica conjuntamente, y para la que se debía tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y los criterios de corresponsabilidad y solidaridad interterritorial. Asimismo, se establecía que el alcance y condiciones de las cesiones vendrían determinados por la Comisión Mixta, cuyos acuerdos se tramitarían como proyecto de ley.

También el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 preveía la creación de una Comisión Mixta para la negociación del porcentaje de participación en los impuestos del Estados.

² A esta Comisión mixta se refiere la Ley 32/1983, de 28 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las diferentes leyes de presupuestos.

³ Se refiere a ella la Ley 33/1983, de 28 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Asturias, y las leyes presupuestarias.

Los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha (1982), Generalidad Valenciana (1982), La Rioja (1982), Murcia (1982), Baleares (1983), Castilla y León (1983), Madrid (1983), establecían expresamente la creación de una Comisión Mixta para asuntos financieros o fiscales. Por otro lado, el Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979), y el de Extremadura (1983) incluían los aspectos fiscales dentro de una Comisión Mixta de Transferencias.

Para el traspaso de medios materiales, personales y presupuestarios, el Estatuto de Autonomía de Ceuta (1995) prevé la creación de una Comisión mixta, de carácter paritario, integrada por vocales designados por el Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno de la ciudad de Ceuta. Las funciones de esa Comisión Mixta son concretar, en el tiempo, los servicios y los medios personales, patrimoniales y financieros afectos a los mismos, que deban ser objeto de traspaso. Se prevé también que la propia Comisión Mixta estableciera sus propias normas de funcionamiento, y que los acuerdos de la Comisión adoptarían la forma de propuestas al Gobierno de la Nación que se aprobarían mediante Real Decreto. En los mismos términos se prevé la creación de una Comisión mixta en el Estatuto de Autonomía de Melilla (1995).

2. Modificaciones tras los nuevos Estatutos de autonomía y los Estatutos reformados.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006) alude a una Comisión Mixta para la determinación del alcance y condiciones de la cesión a la Generalitat por parte del Estado del rendimiento de determinados tributos. La Disposición Transitoria Primera regula la citada Comisión Mixta. Se trata de una Comisión Mixta de Transferencias. En concreto, dicha disposición transitoria establece que: "1. Con la finalidad de transferir a la Generalitat las funciones y atribuciones que le correspondan de acuerdo con el presente Estatuto, se creará una Comisión Mixta de Transferencias paritaria integrada por representantes del Estado y de la Generalitat. Dicha Comisión Mixta establecerá sus normas de funcionamiento. Los representantes de la Generalitat en la Comisión Mixta darán cuenta periódicamente de su gestión ante Les Corts. 2. Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, que los aprobará por medio de Decreto, figurando aquéllos como anexos al mismo, y serán publicados simultáneamente en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat», adquiriendo vigencia a partir de esta publicación. 3. Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los traspasos de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunitat Valenciana. Las Comisiones Sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo con la Comisión Mixta, que las deberá ratificar. 4. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad, del traspaso de bienes y muebles del Estado a la Comunitat Valenciana, la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria. El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales para oficinas públicas de los servicios que se transfieran

no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato. 5. Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectadas por los traspasos en la Comunitat Valenciana pasarán a depender de ésta, siendo respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les corresponda en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con el resto de miembros de su Cuerpo, pudiendo ejercer de esta manera su derecho permanente de opción”.

Y seguidamente se indica en la Disposición Transitoria Segunda que, “para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria anterior adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el artículo 72. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión, que correspondan”.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) mantiene la referencia a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat. Entre las funciones de dicha Comisión está la aprobación de la actualización quincenal del sistema de financiación teniendo en cuenta la evolución del conjunto de recursos públicos disponibles y de las necesidades de gasto de las diferentes Administraciones. Aunque esta Comisión se recogía en el Estatuto anterior, lo cierto es que se ha regulado ahora con mayor detalle en el artículo 210.

La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat es un órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en materia de financiación económica. Sus funciones generales son la concreción, aplicación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como ser cauce formal para las relaciones fiscales y financieras entre la Generalitat y el Estado. Con respecto a su estructura, esta Comisión está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. La presidencia se ejerce de forma rotatoria en turnos de un año. El régimen de funcionamiento viene determinado por el reglamento interno que debe aprobarse por acuerdo entre las dos delegaciones. La Comisión ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos que pueda suscribir el Gobierno de Cataluña en materia fiscal con otras instituciones u organismos de carácter multilateral. De acuerdo con el artículo 210 del Estatuto de Cataluña las funciones de la Comisión mixta son las siguientes:

- a) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente, a que hace referencia el artículo 206 del Estatuto, así como su revisión quincenal.
- b) Acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación prevista en el artículo 206 del Estatuto.
- c) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado a que se refiere el artículo 204 así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.

- d) Negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.
- e) Aplicar los mecanismos de actualización establecidos por el artículo 208.
- f) Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Generalitat.
- g) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Generalitat y la Administración del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa a que se refiere el artículo 205.
- h) Acordar los mecanismos de colaboración entre la Generalitat y la Administración General del Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral a que se refiere el artículo 221.

La Comisión mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat debe proponer las medidas de cooperación que sean necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que se establece en el Estatuto, cuando pueda verse afectado por la aprobación de leyes estatales o de disposiciones de la Unión Europea.

Por último, la parte catalana de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat debe rendir cuentas al Parlamento sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

En el Estatuto de Autonomía de Baleares (2007) se regula una comisión sobre asuntos fiscales análoga a la señalada anteriormente pero que se denomina Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma. El artículo 125 del Estatuto de Autonomía de Baleares la define como el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en materia fiscal y financiera. La composición de este órgano es paritaria y está compuesta por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Igual que sucede en el caso catalán, la presidencia es rotatoria entre las dos partes y por turnos de un año. La Comisión debe aprobar su propio reglamento que rige su funcionamiento por acuerdo entre las dos delegaciones, en el que se regulará la forma en la que se realizarán las convocatorias y su periodicidad, que será como mínimo anual. El artículo 126 del Estatuto regula las funciones de la Comisión, que son las siguientes:

- a) Estudiar, revisar y llevar a cabo el seguimiento de las inversiones que el Estado realice en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria novena del Estatuto.
- b) En caso de una alteración de las variables básicas utilizadas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación, la Comisión Mixta de Economía y Hacienda se debe reunir para conocer sus efectos sobre la financiación, y elevar propuestas en su caso.
- c) conocer del impacto económico financiero que se derive del principio de lealtad institucional recogido en el artículo 122 del Estatuto.

- d) Conocer del impacto económico que, de acuerdo con la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución Española, se derive de la articulación del hecho insular a que se refiere el artículo 120.2.c) del Estatuto.
- e) Conocer la población real efectiva, a que se refiere el artículo 120.2.c) del Estatuto y, en su caso, evaluar los factores de ajuste.
- f) Conocer los recursos que correspondan a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears por su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en otros fondos, de acuerdo con el artículo 128.f) del Estatuto.
- g) Negociar el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la distribución regional de los fondos estructurales europeos, así como de la asignación de otros recursos de la política regional europea a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- h) Acordar el alcance y condiciones de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos que correspondan a la Agencia Tributaria de las Illes Balears, en los términos establecidos por la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.
- i) Establecer los mecanismos de colaboración entre la administración tributaria de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la administración tributaria del Estado, a que se refiere el artículo 133 del Estatuto, así como los criterios de coordinación y armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.
- j) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la Administración del Estado que sean necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa a que se refiere el artículo 134 del Estatuto.
- k) Realizar el seguimiento de la aplicación de la ley que regula el régimen especial balear, con facultades de coordinación de las comisiones correspondientes.

Se prevé que la Comisión Mixta de Economía y Hacienda conozca los estudios y análisis de los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de las Illes Balears, elabore el Gobierno de las Illes Balears, lo que conlleva la obligación de éste de comunicar dichos datos.

Pero además, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, le corresponden las siguientes funciones:

- a) Aplicar los mecanismos de actualización del sistema de financiación.
- b) Acordar el alcance y las condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente.

- c) Acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación previstos en el artículo 123.2 del Estatuto.
- d) La eventual aplicación, de acuerdo con la legislación correspondiente, de las reglas de modulación y su impacto sobre la financiación per cápita de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- e) Conocer cualquier otra cuestión en materia fiscal y financiera que sea de interés para la Comunidad Autónoma o para el Estado.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón (2007) regula el funcionamiento de la llamada Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros Estado-Comunidad en su artículo 109. Se define igualmente como un órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y dentro del marco establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, le corresponde la concreción, desarrollo, actualización, seguimiento y adopción de medidas de cooperación en relación con el sistema de financiación, así como las relaciones fiscales y financieras entre ambas Administraciones y, especialmente, la adopción de las medidas previstas en el artículo 107 del Estatuto.

Son funciones de dicha Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, las siguientes:

- a) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente.
- b) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración tributaria de Aragón y la Administración tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.
- c) Negociar el porcentaje de participación de Aragón en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.
- d) Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- e) Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma.
- f) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa.
- g) Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral.

- h) Seguimiento del cumplimiento del Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el artículo 108 del Estatuto.
- i) En consonancia con lo establecido en el artículo 107.4, proponer las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación.

Se establece asimismo, que la Comisión deberá adoptar su reglamento interno de funcionamiento por acuerdo entre ambas delegaciones, y que los miembros de la delegación aragonesa en la Comisión rendirán cuentas a las Cortes de Aragón sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Estatuto al respecto.

De forma análoga, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007) regula la figura de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma en el artículo 184. Se define como el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. A este órgano le corresponde la concreción, aprobación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado. No obstante, este órgano debe ejercer sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral.

Con respecto a la composición de esta Comisión Mixta, debe señalarse que estará integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. La presidencia de la misma es ejercida de forma rotatoria entre las dos partes en turnos anuales.

Son funciones de la Comisión Mixta las siguientes:

- a) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente.
- b) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Tributaria de Andalucía y la Administración Tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.
- c) Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.
- d) Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- e) Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma.
- f) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa.

g) Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral.

Por último, la Comisión Mixta debe proponer las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (2007) contempla la creación de una Comisión mixta paritaria formada por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad; estos últimos elegidos por las Cortes de Castilla y León por un procedimiento que asegure la representación de las minorías.

3. Conclusiones.

La creación de órganos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para tratar asuntos fiscales ha sido unánime desde los primeros Estatutos de Autonomía, aunque no siempre y en todos los casos han recibido la misma denominación. Su naturaleza, composición, finalidad y ámbito ha sido un tanto heterogéneo. Su regulación se remitió en los primeros Estatutos a un futuro reglamento interno que vino a confirmar la heterogeneidad de estos órganos a pesar de estar centradas sus funciones en la negociación de las cuestiones fiscales y financieras. Con los nuevos Estatutos se ha tendido a precisar con mayor detalle en los mismos su regulación básica que será objeto de desarrollo particular por medio de reglamentos internos u otras normas complementarias. La gran diferencia por tanto radica en la regulación más detallada que se contiene en los Estatutos y que tiene una fuerza especial dado el rango de los mismos, aunque la precisión y concreción de la regulación del funcionamiento de dichos órganos se tendrá que hacer mediante normas reglamentarias.

§ 29. **LAS COMISIONES MIXTAS DE TRANSFERENCIAS**

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez

Sumario

- 1. Las Comisiones Mixtas de Transferencias en las regulaciones estatutarias previas al proceso de reforma.**
- 2. Las Comisiones Mixtas de Transferencias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.**
- 3. La configuración de las Comisiones Mixtas de Transferencias en los Estatutos reformados.**
- 4. Conclusiones.**

1. Las Comisiones Mixtas de Transferencias en las regulaciones estatutarias previas al proceso de reforma.

Las Comisiones Mixtas de Transferencias representan un instrumento que ha gozado de un notable protagonismo en el proceso de descentralización de competencias que ha tenido lugar en el marco del Estado de las Autonomías. En el seno de dichas Comisiones se han venido materializando las negociaciones políticas entre Estado y CCAA que han posibilitado la efectiva puesta en acto de los repartos competenciales diseñados a la luz de la CE y de los diversos Estatutos de Autonomía. Al mismo tiempo, la opción –que fuera generalizada en las regulaciones estatutarias– por el mecanismo de las Comisiones Mixtas paritarias para la ejecución de la transferencia de competencias y de medios personales y materiales, ha propiciado el desarrollo de un sistema flexible, tanto en la dimensión temporal como en la de los contenidos, adaptable, por tanto, a las peculiaridades y circunstancias de cada CA y diferenciado en sus diversas experiencias y resultados¹.

Ya desde el propio arranque del citado proceso con la promulgación de la Constitución de 1978 y con carácter previo a la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, las referidas Comisiones desempeñaron un papel activo en la transferencia de competencias del Estado a favor de los Entes Preautonómicos. La regulación correspondiente a aquellas Comisiones Mixtas fue operada, en un primer momento, a través de los propios Decretos-Leyes que aprobaban los regímenes provisionales de autonomía. Más tarde, con la promulgación del Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, se llevaría a cabo una modificación de su funcionamiento y composición, dando lugar a la constitución de una Comisión de Transferencia por cada Ministerio, quedando encomendadas a las mismas los cometidos de estudiar y elaborar las propuestas de traspaso de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a los Entes Preautonómicos en las materias que constituían su objeto, así como las correspondientes a los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que resultaban precisos para el adecuado desarrollo de aquéllas (atendiendo especialmente a la homogeneización de los procesos de transferencia, a fin de equiparar los niveles de competencia asumidos por los citados Entes)².

El régimen dispuesto por el Real Decreto 2968/1980, muy escueto en contenidos (limitado a 3 artículos), se concentraba esencialmente en la definición de la composición de las Comisiones, en virtud de la cual se afanzaba la naturaleza paritaria de las mismas al determinar un equilibrio entre los vocales propios de la Administración del Estado y los de los diversos Entes

¹ Tal y como comprobaremos más adelante, el propio TC advierte que “el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el «bloque de la constitucionalidad» como un proceso uniforme sino, más bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habrían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. La remisión estatutaria contenida en el artículo 147.2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales; y esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones Mixtas paritarias y dotarlas de facultades para regular su propia actividad” (FJº 28 STC 76/1983, de 5 de agosto).

² Vid. artículo 1.2 del Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre.

Preautonómicos³. Más allá de las cuestiones relativas a la composición, el Decreto se limitaba a afirmar que la función de las Comisiones era la de elaborar propuestas de acuerdo con la normativa vigente para que, una vez aprobadas por las partes allí representadas, las mismas fuesen elevadas para su aprobación definitiva al Consejo de Ministros⁴.

Con la progresiva aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, la regulación de las Comisiones Mixtas de Transferencia vendría a adquirir una base de mínimos dotada de rango estatutario en cada una de las CCAA, en la medida en que aquéllos incorporarían, de forma generalizada, previsiones relativas a las mismas⁵. Por otra parte, algunos de los preceptos estatutarios en cuestión declararían de forma expresa la disolución de las Comisiones Mixtas creadas de acuerdo con la legislación anterior sobre transferencias entre Estado y Entes Preautonómicos desde el momento en que queden constituidas las Comisiones Mixtas Paritarias previstas por los Estatutos de Autonomía⁶.

Las referencias a estas Comisiones se producen principalmente en las Disposiciones Transitorias de los Estatutos, gozando todas ellas de redacciones sustancialmente coincidentes (en

³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto, la Presidencia de las Comisiones correspondía al Ministro de Administración Territorial (con posibilidad de delegación en el Secretario de Estado para las Comunidades Autónomas) y la Vicepresidencia a uno de los Vocales representantes de los Entes Preautonómicos, elegido por aquéllos. Entre los vocales se incluían los siguientes cargos: El Secretario de Estado para las Comunidades Autónomas, el Director general de Desarrollo Autonómico y el Director general de Cooperación con los Regímenes Autonómicos del Ministerio de Administración Territorial; el Secretario general Técnico, así como los Directores generales del Ministerio afectado cuya asistencia se estime necesaria; el Director general del Patrimonio del Estado; el Director general de Coordinación con las Haciendas Territoriales; el Director general de la Función Pública; los Directores generales de otros Departamentos cuya asistencia se estime precisa en cada caso; y un representante designado por cada uno de los Entes preautonómicos interesados en el correspondiente traspaso de funciones y servicios. Por último, la Secretaría de la Comisión sería ejercida por un funcionario de carrera con nivel de Consejero Técnico, destinado en el Ministerio de Administración Territorial.

⁴ De este modo reza el parco artículo final del Decreto 2968/1980: "Artículo 3. Una vez elaboradas las correspondientes propuestas con sujeción a la normativa vigente, y tras su aceptación por los Entes preautonómicos interesados, se elevarán para su aprobación al Consejo de Ministros".

⁵ La única excepción, en este sentido, viene planteada por la redacción de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto), donde se obvian las referencias a las Comisiones Mixtas como vehículo o instrumento para hacer efectiva la transferencia de servicios relativos a las facultades y competencias reconocidas a la Comunidad. A diferencia de lo dispuesto en las normas estatutarias del resto de CCAA, la citada Ley Orgánica tan sólo hace mención a los Acuerdos de transferencias a establecer entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral (Disposición Transitoria 4ª LORAFNA), sin mención expresa al recurso conformado por las citadas Comisiones.

⁶ Así ocurre en preceptos tales como la Disposición Transitoria 3ª.3 ECan., que reza del siguiente modo: "Las Comisiones Mixtas creadas de acuerdo con la legislación vigente sobre la preautonomía de Canarias, quedarán disueltas cuando se constituya la Comisión Mixta a la que se refiere el apartado número 1 de la presente Disposición Transitoria". En la misma línea se hallaba el apartado 7 de la Disposición Transitoria 4ª del Estatuto asturiano, suprimido por el artículo único.55 de Ley Orgánica 1/1999, de 5 enero: "La Comisión Mixta creada de acuerdo con el Real Decreto de 29 de septiembre de 1978, para las transferencias al Consejo Regional de Asturias se considerará disuelta cuando se constituya la Comisión Mixta requerida en el apartado uno de esta Disposición Transitoria" [Previsiones similares quedan recogidas, entre otras, en la Disposición Transitoria 4ª.5 EG; Disposición Transitoria 5ª.7 EMur.; Disposición Transitoria 6ª.5 EC (derogado); Disposición Transitoria 3ª.5 ECL (derogado); o la Disposición Transitoria 4ª.6 EV (derogado)].

línea con la homogeneidad pretendida para los procesos de transferencia). En dichas disposiciones se alude, por regla general, al tratamiento de cuestiones tales como los plazos para la designación de las Comisiones⁷, la determinación de sus atribuciones y de unas normas mínimas sobre su composición y funcionamiento.

Por cuanto respecta a las funciones propias de las Comisiones, las regulaciones estatutarias previas a las reformas se manifestaron también bastante homogéneas en el tratamiento de la cuestión. En este sentido, podemos tomar como referencia el dictado del primer apartado de la Disposición Transitoria 2ª del ya derogado Estatuto de Andalucía, donde se afirmaba que la Comisión Mixta de Transferencias vendría a “regular [...] el proceso, el tiempo y las condiciones del traspaso de las competencias propias de la Comunidad” conforme a lo dispuesto por el Estatuto, así como a “determinar [...] el traspaso de medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de tales competencias”⁸.

Junto a esta definición abierta y genérica de los cometidos asignados a las Comisiones Mixtas de Transferencias, pueden identificarse referencias específicas a otros más puntuales. Tal es el caso del reconocimiento de la competencia para la definición del alcance y condiciones de la cesión a la CA del rendimiento de tributos estatales, así como la determinación de las aportaciones estatales necesarias para garantizar la financiación de los servicios transferidos mientras no se hubiera completado el traspaso de los mismos. En este sentido, la práctica totalidad de los Estatutos incorporaban la fórmula prevista al efecto por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas⁹, aunque con ciertas variantes

⁷ En relación con el plazo dado para la constitución de las Comisiones, existen varias versiones: la práctica totalidad de los Estatutos que regularon la cuestión disponían un plazo de un mes para la creación de la misma, a computar, en unos casos desde la designación del Gobierno autonómico [vid. Disposición Transitoria 2ª.1 EA (derogado); Disposición Transitoria 6ª.1. EAr. (derogado); Disposición Transitoria 6ª.1 EC (derogado); Disposición Transitoria 2ª.1 EPV; Disposición Transitoria 5ª.1 ECM; Disposición Transitoria 4ª.1 EG; y Disposición Transitoria 3ª.1 EE] y en otros desde el nombramiento del Presidente por el Rey (vid. Disposición Transitoria 4ª.1 EAst.; Disposición Transitoria 5ª.1 EMur.; y Disposición Transitoria 2ª.1 EM). La única excepción viene dada por el Estatuto riojano, que previó un plazo de tres meses a computar desde la constitución de los órganos de gobierno de la Comunidad (vid. Disposición Transitoria 8ª.1 ER). El resto de Estatutos no recogían expresamente plazo alguno para la constitución de las Comisiones Mixtas de Transferencia.

⁸ Otro modelo de redacción para esta delimitación genérica de las atribuciones de las Comisiones Mixtas de Transferencias es la que hallamos, entre otros, en el Estatuto extremeño: “La Comisión Mixta de Transferencias será la encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma, de concretar los servicios y funcionarios que deban traspasarse, y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia de la Comunidad Autónoma” (Disposición Transitoria 3ª.1 EE). Entre los preceptos que presentan esta misma modalidad de redacción se encuentran también la Disposición Transitoria 2ª.1 EM y la Disposición Transitoria 5ª.1 EMur. A estas redacciones se incorpora, en ocasiones, la mención expresa a la función concreta de establecer los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio (así ocurre, por ejemplo, en el caso de la Disposición Transitoria 4ª.3 EAst.).

⁹ La Disposición Transitoria Primera de la citada Ley Orgánica, que llevaba por título “Garantía de financiación de los servicios transferidos”, presentaba la siguiente redacción, transcrita con posterioridad en las Disposiciones Transitorias de los Estatutos: “1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. 2. Para garantizar la finan-

en su redacción: si bien la mayor parte de los Estatutos recogen la citada fórmula, asignando dichas competencias a la Comisión Mixta prevista con carácter general para la sustanciación del proceso de transferencias competenciales¹⁰ (y citando de forma expresa, en algunos casos, la propia Ley Orgánica 8/1980)¹¹, en otros, como era el caso de los antiguos Estatutos de Andalucía, Cataluña o Baleares, la redacción de los correspondientes preceptos apunta a la constitución de una Comisión Mixta específica –diversa, por tanto, de aquella Comisión Mixta de Transferencias genérica contemplada en todos los Estatutos de Autonomía– para la adopción de los acuerdos relativos a la cesión de los tributos y la definición del régimen transitorio de financiación de los servicios transferidos¹². En este segundo caso, tendremos ocasión de com-

ciación de los servicios antes referidos, se crea una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado uno del artículo 13. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan. 3. La Comisión Mixta del apartado anterior fijará el citado porcentaje, mientras dure el período transitorio, con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes. 4. A partir del método fijado en el apartado segundo, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los Capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados. 5. Las atribuciones conferidas a las Comunidades Autónomas en los apartados uno y tres del artículo 16 se ejercerán por los Organismos Provisionales Autonómicos, a los que se refiere la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución, en tanto éstos subsistan”.

Por su parte, el artículo 13 de la citada Ley Orgánica 8/1980, determinaba también el recurso a la adopción de acuerdo en sede de Comisión Mixta de Transferencias para la fijación del valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía.

¹⁰ Así ocurre en los casos del ya derogado Estatuto Castellano-leonés [vid. Disposición Transitoria 1ª.3 y Disposición Transitoria 4ª ECL (derogado)]; en el Estatuto de la Comunidad Valenciana previo a la reforma [vid. artículo 52.3 y Disposición Transitoria 5ª EV (derogado)]; en el antiguo Estatuto aragonés [vid. artículo 48 Disposición Adicional 2ª.3 y Disposición Transitoria 9ª EAr. (derogado)]; en el Estatuto cántabro (vid. Disposición Adicional 1ª.3 y Disposición Transitoria 10ª ECant.); en el Estatuto de Castilla-La Mancha (vid. Disposición Transitoria 6ª ECM); en el Estatuto gallego (vid. Disposición Adicional 1ª.3 y Disposición Transitoria 5ª EG); en el Estatuto de la Comunidad de Madrid (vid. Disposición Adicional 1ª.3 y Disposición Transitoria 6ª EM); en el Estatuto de La Rioja (vid. artículo 46, Disposición Adicional 1ª.3 y Disposición Transitoria 10ª ER); y en el Estatuto de la Región de Murcia (vid. Disposición Adicional 1ª.2 y Disposición Transitoria 6ª EMur.).

¹¹ Este es el caso del Estatuto del Principado de Asturias, donde se dispone que “el alcance y condiciones de la cesión [del rendimiento de tributos estatales] se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere la Disposición Transitoria Tercera, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 4, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley, en el plazo de seis meses a partir de la constitución de la primera Junta General del Principado” (Disposición Adicional 1ª.3 EAs., a poner en relación con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 5ª). La misma referencia expresa a los criterios de la Ley Orgánica 8/1980, se contempla en el Estatuto de Extremadura (vid. Disposición Adicional 1ª.3 EE) y en el de Canarias (vid. artículo 52.2 ECan.).

¹² En el caso del derogado Estatuto andaluz de 1981, su artículo 57.3 identificaba la Comisión Mixta competente para determinar el alcance y condiciones de la cesión de los tributos estatales con la mencionada en la Disposición Transitoria 6ª EA (derogado), diferente de la Comisión Mixta regulada con carácter general para el grueso de transferencias competenciales y contemplada en la Disposición Transitoria 2ª. La misma circunstancia se da en el caso del antiguo Estatuto balear, donde las referencias a la Comisión Mixta competente para el desempeño de las funciones a las que nos referimos aparecen disociadas de la esfera de actuación propia de la Comisión Mixta de Transferencias contemplada en la Disposición Transitoria 1ª [concretamente, es la Disposición Transitoria 3ª.2 EB (derogado) la que determinaba la creación de “una comisión mixta paritaria” para “garantizar la financiación de los servicios”]. En la misma línea se presenta la redacción del antiguo Estatuto

probar cómo el aludido diseño de una Comisión Mixta sectorial cobrará forma, en los nuevos Estatutos de Autonomía, con la designación de nuevos órganos específicos: las Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales (denominación otorgada en el caso del EA).

Más allá de lo reflejado hasta ahora en relación con las funciones asignadas a las Comisiones Mixtas, tan sólo cabe referir la presencia de algunas singularidades específicas en determinados Estatutos. Tal es el caso del antiguo Estatuto andaluz, donde se implementan las funciones de la Comisión Mixta contemplada en la Disposición Transitoria Sexta incluyendo la de acordar los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales o complementarias demandadas por la Comunidad para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en determinados servicios transferidos [Disposición Adicional 2ª EA (derogado)]¹³. En otros casos, como el del Estatuto canario, las particularidades que implicaba la reorganización administrativa a raíz de la constitución de la CA y la necesaria alteración de la anterior distribución de competencias reconocidas a las Entidades Locales hicieron oportuno nuevamente el recurso al instrumento de las Comisiones Mixtas para un apropiado reparto de aquéllas. Precisamente a este fin responde la constitución de la Comisión Mixta específica contemplada en la Disposición Transitoria Sexta del Estatuto, destinada a procurar el traspaso de las competencias que correspondían a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares a favor de las Instituciones de la CA¹⁴. Por último, en algunos Estatutos se lleva a cabo mención expresa a ámbitos sectoriales concretos donde las Comisiones Mixtas desarrollarían sus funciones de cara a hacer efectivo el traspaso de competencias a favor de la CA (así ocurre, por ejemplo, en el caso de los Estatutos de Cataluña, Galicia y País Vasco en relación con la enseñanza¹⁵, o en

catalán [vid. Disposición Adicional 6ª y Disposición Transitoria 3ª EC (derogado)]. Sin que se concrete de forma tan evidente, también los Estatutos de Canarias (artículo 52.2 ECan.) y País Vasco (artículo 41.e EPV) parecen hacer referencia a una Comisión Mixta específica o sectorial para el referido cometido.

¹³ La citada Disposición Adicional se refiere a la denominada “deuda histórica”, rezando la misma como sigue: “1. Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo. 2. Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Sexta”.

¹⁴ La citada Disposición Transitoria 6ª ECan. reza del siguiente modo: “Las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasados a las Instituciones de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se constituirá una Comisión Mixta formada por los representantes de los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares, que procederá a la asignación concreta de aquellas competencias, medios y recursos, ajustándose a un calendario aprobado al respecto por los Órganos insulares. A los actuales integrantes de las plantillas de dichos Organismos, les serán respetados todos los derechos, de cualquier orden y naturaleza que le correspondan en el momento del traspaso”.

¹⁵ En este sentido y de forma prácticamente idéntica a cuanto dispondrá el Estatuto gallego (vid. Disposición Transitoria 7ª EG), reza el contenido de la Disposición Transitoria 7ª del EC (derogado) como sigue: “Las transferencias que hayan de realizarse en materia de enseñanza para traspasar a la competencia de la Generalidad los servicios y centros del Estado en Cataluña se realizarán de acuerdo con los calendarios y programas que defina la Comisión Mixta”. Por su parte, la Disposición Transitoria 3ª del Estatuto Vasco establece que “1. Las transferencias que hayan de realizarse en materia de enseñanza, tanto de los medios patrimoniales como personales, con los que el Estado atiende actualmente sus servicios en el País Vasco, se realizarán conforme a los programas y calendarios que establezca la Comisión Mixta de transferencias que se

lo respectivo al régimen económico de la Seguridad Social por cuanto afecta al último de los tres Estatutos mencionados¹⁶).

Por cuanto respecta a la composición y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Transferencias, referíamos más arriba la presencia de unas notas básicas, caracterizadas por su homogeneidad, en los diversos textos de los Estatutos. Entre ellas destacan las siguientes:

- En primer lugar, la propia alusión al carácter paritario de la composición de las Comisiones, que habrán de quedar integradas por representantes del Estado y de la CA (haciéndose referencia frecuentemente a su procedencia de los principales órganos colegiados de gobierno: Gobierno de la Nación y Consejo de Gobierno autonómico).
- Con cierta frecuencia se halla una referencia expresa al deber de los representantes autonómicos integrados en las citadas Comisiones de rendir cuentas periódicamente ante el Parlamento Autonómico¹⁷.
- También en la mayor parte de las Disposiciones referidas a estos órganos se alude a la posibilidad de que las Comisiones Mixtas de Transferencias actúen asistidas por Comisiones Sectoriales, constituidas como órganos de trabajo, con la finalidad de que la preparación de los trasposos y su verificación pueda llevarse a cabo por bloques orgánicos de naturaleza homogénea¹⁸.
- En relación con el procedimiento de toma de decisiones, los preceptos estatutarios se limitan, por regla general, a determinar que los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de “propuesta al Gobierno de la nación”, que habrá de aprobarlos mediante Decreto y publicarlos en el BOE y en el Diario oficial de la CA adjuntando a los mismos, como anejos, los citados acuerdos¹⁹. En el caso de que medien en el proceso Comisiones sectoriales, se

crea en la Disposición Transitoria Segunda. 2. El traspaso de los servicios de enseñanza se hará a la Comunidad Autónoma o, en su caso, a las Diputaciones Forales”.

¹⁶ “La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios” (Disposición Transitoria 5ª EPV).

¹⁷ A modo de ejemplo, pueden referirse las siguientes disposiciones: Disposición Transitoria 3ª.1 ECan.; Disposición Transitoria 7ª.1 ECant.; o Disposición Transitoria 3ª.1 ECL (derogado).

¹⁸ A modo de ejemplo, pueden citarse la Disposición Transitoria 2ª.1 EA (derogado) o la Disposición Transitoria 2ª.5 EM. Dentro de esta referencia, el Estatuto canario plantea una peculiaridad, recogida en la parte final del apartado 1º de la Disposición Transitoria 3ª y tendente a matizar la operatividad de las citadas Comisiones sectoriales: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las materias que exijan un tratamiento específico en función de la peculiaridad del hecho insular canario serán objeto de negociación y acuerdo en la Comisión Mixta Paritaria, a que se refiere el primer párrafo de este apartado”.

¹⁹ A modo de ejemplo, pueden citarse las siguientes disposiciones: Disposición Transitoria 6ª.2 EC (derogado); Disposición Transitoria 4ª.2 EG; Disposición Transitoria 7ª.1 ECant.; o Disposición Transitoria 4ª.2 EV (derogado).

dispone que las mismas “trasladarán sus propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar”²⁰.

- Para el caso concreto del traspaso de bienes inmuebles, resulta frecuente la inclusión de un apartado que determina que para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los mismos constituirá título suficiente la certificación emitida por la Comisión Mixta conforme a los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados en el referido sentido (a ello se suele añadir una referencia expresa al necesario cumplimiento en la certificación de los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria)²¹.

Al margen de estas normas de mínimos sobre composición y funcionamiento de las Comisiones, la totalidad de los Estatutos de Autonomía reconocen expresamente la capacidad de las mismas para dictar sus propias formas de funcionamiento. Con posterioridad a la promulgación de los Estatutos, las reglas básicas del funcionamiento de las diversas Comisiones Mixtas de Transferencias constituidas para cada CA se vieron precisadas con mayor detalle con la aprobación de los distintos Decretos de traspaso emanados por el Gobierno a resultas de los acuerdos adoptados en el seno de las propias Comisiones²². Los contenidos de los citados Decretos, tal y como cabría esperar, presentaban un tratamiento muy homogéneo de su objeto, regulando aspectos tales como la composición de la Comisión²³, normas básicas sobre las convocato-

²⁰ Entre otras, a modo de ejemplo, puede hacerse referencia a las siguientes disposiciones estatutarias: Disposición Transitoria 4ª.4 E.Ast.; Disposición Transitoria 3ª.4 EE; o Disposición Transitoria 8ª.5 ER.

²¹ A modo de ejemplo, pueden consultarse los contenidos de las siguientes disposiciones estatutarias: Disposición Transitoria 7ª.1 E.A. (derogado); Disposición Transitoria 1ª.5 EB (derogado); Disposición Transitoria 5ª.4 ECM; o la Disposición Transitoria 4ª.5 E.Ast.

²² Los citados Decretos, que llevaban generalizadamente por título “Normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias”, se recogen en el siguiente listado: para Andalucía, el Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre; para Aragón, el Real Decreto 3991/1982, de 29 diciembre; para el Principado de Asturias, el Real Decreto 1707/1982, de 24 julio; para las Islas Baleares, el Real Decreto 1958/1983, de 29 junio; para las Islas Canarias, el Real Decreto 1358/1983, de 20 abril; para Cantabria, el Real Decreto 1152/1982, de 28 mayo; para Castilla-La Mancha, el Real Decreto 1064/1983, de 13 abril; para Castilla y León, el Real Decreto 1956/1983, de 29 junio; para Cataluña Real, el Decreto 1666/1980, de 31 de julio (donde se produce una variación en el título, refiriéndose a las comisiones como Comisiones Mixtas de Traspasos); para Extremadura, el Real Decreto 1957/1983, de 29 junio; para Galicia, el Real Decreto 581/1982, de 26 febrero; para La Rioja, el Real Decreto 1225/1983, de 16 marzo; para la Comunidad de Madrid, el Real Decreto 1959/1983, de 29 junio; para la Región de Murcia, el Real Decreto 2628/1982, de 24 septiembre; para el País Vasco, el Real Decreto 2339/1980, de 26 septiembre; para la Comunidad Valenciana, el Real Decreto 4015/1982, de 29 diciembre; para la Ciudad Autónoma de Ceuta, el Real Decreto 1411/1995, de 4 agosto; y para la Ciudad Autónoma de Melilla, el Real Decreto 1412/1995, de 4 agosto.

²³ En el caso de la Comisión Mixta de Transferencias para Andalucía, el Decreto correspondiente (Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre) disponía el siguiente diseño: “La Comisión Mixta estará compuesta paritariamente por siete Vocales, designados por el Gobierno, y otros siete por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y será presidida por el Ministro de Administración Territorial y por un representante expresamente designado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. El primero actuará como Presidente y el segundo como Vicepresidente y ejercerán las funciones inherentes a dichos cargos” (artículo 2). El Decreto también preveía la constitución de una Secretaría en el seno de la Comisión, a ejercer por un funcionario del Estado y otro de la Junta, designados por la propia Comisión Mixta, sobre las propuestas que formulen su Presidente y Vicepresidente, respectivamente. Entre las funciones de los Secretarios se contempla el levantamiento

rias de sus reuniones y las modalidades de reunión (en Pleno o por Comisiones Sectoriales)²⁴, contenidos mínimos de los Acuerdos de traspaso²⁵, peculiaridades que afectarán al régimen aplicable a los funcionarios de carrera de la Administración estatal adscritos a funciones y servicios transferidos²⁶, los criterios a seguir en la previsión de los calendarios de trabajo²⁷, la capacidad de recabar informes y documentación de los órganos de la Administración del

conjunto de las actas de las reuniones de la Comisión, autorizadas con sus firmas y visadas por la presidencia, la expedición de las certificaciones de los acuerdos que deban ser elevados como propuestas a la aprobación del Consejo de Ministros, la custodia de la documentación y el seguimiento del funcionamiento interno de la Comisión (artículo 3).

²⁴ A modo de ejemplo, pueden consultarse los contenidos de los artículos 4 a 6 del Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre. En el marco de los citados preceptos, se asigna al Pleno de la Comisión la aprobación de los acuerdos de traspasos de servicios, así como la toma de las demás decisiones con respecto a la interpretación y desarrollo de las normas de funcionamiento y la resolución de las cuestiones que le sometan los Organismos encargados de llevar a cumplimiento y ejecución los acuerdos de traspaso. La adopción de dichos acuerdos se llevará a cabo por consenso de las dos representaciones y se entenderá formalizada la propuesta al Gobierno cuando den su conformidad expresa a los mismos el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión. En el artículo 6 se prevé la posibilidad de que, para la preparación de las transferencias y traspasos en materias de su Estatuto que excedan de lo previsto en el artículo 148 de la Constitución o en aquellas otras de especial interés o significado para la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Pleno trabaje asistido por ponencias especializadas con participación paritaria de ambas representaciones que podrán tener la asistencia de los expertos que consideren convenientes, sin perjuicio de la operatividad del apoyo que prestarán las pertinentes Comisiones Sectoriales al objeto de preparar los traspasos y garantizar su verificación por bloques orgánicos de naturaleza homogénea para su posterior ratificación por parte del Pleno de la Comisión Mixta (artículo 6.2).

²⁵ Siguiendo el ejemplo del modelo proporcionado por el Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre, relativo a las normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias para la CA andaluza, los contenidos mínimos referidos, fijados en el artículo 7 del Decreto, coinciden con los siguientes: A) Referencia a las normas constitucionales y estatutarias en que se ampara cada traspaso. B) Identificación concreta de los servicios transferidos y de las funciones y competencias que pasará a ejercer la Comunidad Autónoma. C) Especificación, en su caso, de los servicios y de las funciones y competencias que sobre la materia objeto de traspaso continúan correspondiendo a la Administración del Estado. D) Identificación concreta, en su caso, y especificación de aquellas funciones concurrentes y compartidas entre ambas Administraciones, determinando las formas institucionales de cooperación entre ellas. E) Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se hallen adscritos a la prestación del servicio transferido o, que pertenezcan por cualquier título a la institución que se traspasa, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles y con determinación de las concesiones y contratos afectados por el traspaso. F) Relaciones nominales del personal adscrito a los servicios que se traspasan con expresión de su número de Registro de Personal y además, si se trata de funcionarios, Cuerpo puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones básicas y complementarias; en el caso de personal laboral se expresará su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones, y en el de personal contratado en régimen de derecho administrativo, el Cuerpo o Escala al que se asimila y sus retribuciones en ningún caso podrán transferirse plazas vacantes no dotadas presupuestariamente. G) Relación de vacantes dotadas presupuestariamente de los servicios e instituciones que se traspasan con indicación del Cuerpo al que están adscritas, nivel orgánico e importe de la dotación económica. H) La valoración definitiva o provisional del coste efectivo de los servicios transferidos así como las modificaciones que, en su caso, deban operarse en los Presupuestos del Estado o de los Organismos Autónomos correspondientes. Cuando la valoración del coste sea definitiva se fijará el porcentaje equivalente sobre los ingresos del Presupuesto del Estado. Dicha valoración se realizará de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Sexta dos, del Estatuto de Autonomía. I) Inventario de la documentación administrativa relativa a los servicios o competencias transferidas. J) Fecha de efectividad de las transferencias.

²⁶ Vid., por todos, artículo 11 Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre.

²⁷ Vid., por todos, artículo 13 Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre.

Estado para la adecuada gestión de los traspasos²⁸, así como las condiciones determinantes de la disolución de la Comisión²⁹.

2. Las Comisiones Mixtas de Transferencias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional referida a las Comisiones Mixtas de Transferencias ha incidido especialmente en el análisis una concreta cuestión: la naturaleza de los Decretos de traspaso en los que deben contenerse los acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones y el alcance de las competencias del Consejo de Gobierno a la hora de determinar sus contenidos³⁰.

En este sentido, la Jurisprudencia del TC se ha esforzado en recalcar que los citados Decretos de traspaso no constituyen realmente normas atributivas de competencias, sino el cauce normativo escogido para ejecutar las auténticas normas atributivas: los Estatutos de Autonomía que, de acuerdo con la habilitación contenida en el artículo 147.2 CE, han optado por diseñar un sistema de traspaso de competencias que pivota en torno a la actividad de las Comisiones Mixtas de Transferencias y a los contenidos de los acuerdos alcanzados en su seno.

Entre la jurisprudencia relacionada con esta cuestión³¹, procede rescatar el contenido del FJº 28 de la STC 76/1983, de 5 de agosto³², dado que en el mismo se condensa con gran claridad y concisión la determinación del mecanismo establecido para la transferencia de competencias a las CCAA conforme a las bases constitucionales y se apuntan algunas de las claves del papel que, dentro de aquél, desempeñan las Comisiones Mixtas de Transferencias y los acuerdos adoptados en su seno. El citado Fundamento de la Sentencia reza como sigue:

“El artículo 147.2.d), de la Constitución determina que los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Entre esas bases figura, sin excepción, en todos los Estatutos, la creación de una Comisión Mixta paritaria, integrada por representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos

²⁸ Vid., por todos, artículo 14 Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre.

²⁹ Vid., por todos, artículo 15 Real Decreto 3825/1982, de 15 diciembre.

³⁰ Para un desarrollo más profundo del que aquí procede en relación con el análisis de la jurisprudencia constitucional ligada a la incidencia efectiva de los Decretos de traspasos en el reparto competencial Estado-CCAA, vid. J. A. Montilla Martos, “La constitución del Consejo de la Alambra a la luz de la jurisprudencia constitucional”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 34, 1999, espec. pp. 129-137.

³¹ Vid. SSTC 26/82, 25/83, 71/83, 76/83, 87/83, 133/83, 77/84, 125/84, 48/85, 153/89, 86/91, 100/91, 147/91, 44/92, 147/98.

³² Sentencia por la que se resuelven los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

reconocen a estas Comisiones facultades de autonormación para regular su propia actividad y funcionamiento, fijándoles ciertos criterios a los que han de ajustar los traspasos. Resultado de esta habilitación estatutaria son los Reales Decretos aprobados por el Gobierno a propuesta de tales Comisiones, por los que se establecen las normas de traspaso de servicios, así como las normas de funcionamiento de las propias Comisiones.

Este mecanismo constitucional presenta dos características que es preciso destacar: 1ª. El traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el «bloque de la constitucionalidad» como un proceso uniforme sino, más bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habrían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. La remisión estatutaria contenida en el artículo 147.2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales; y esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones Mixtas paritarias y dotarlas de facultades para regular su propia actividad. 2ª. Los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el artículo 147.2 de la Constitución. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos; el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa.

Existe, pues, una reserva competencial a favor de las Comisiones Mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas. Ahora bien, tal reserva no ha de interpretarse aisladamente sino en relación con el esquema conjunto de distribución competencial –tal como ha señalado este Tribunal en su sentencia 18/1982, de 4 de mayo, respecto a las competencias estatutarias–, por lo que el ejercicio que de sus competencias hagan las Comisiones Mixtas no puede excluir el que corresponda al Estado en virtud de títulos competenciales que la Constitución le confiera.

Por otra parte, los Reales Decretos constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos. Los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido, pero ello no excluye que los aspectos formales de tales Decretos puedan ser por él regulados”.

Así pues, a la luz de los dictados de la jurisprudencia constitucional, las Comisiones Mixtas y el papel que las mismas desempeñan en la ejecución de los traspasos de competencias y servicios, constituyen un instrumento legitimado por los Estatutos de Autonomía, los cuales, de forma generalizada, han optado por implantarlo para hacer efectivo el mandato constitucional del artículo 147.2.d) CE. El cometido de fijar las bases de los traspasos (de acuerdo con los criterios contemplados en el propio Estatuto) no puede, por tanto, producirse al margen del mecanismo dispuesto por los Estatutos, siendo éste un dato que repercute necesariamente en la naturaleza de los Decretos que ratifican el contenido de los acuerdos de las Comisiones paritarias, quedando vetada a aquéllos la posibilidad de alterar el signo de éstos últimos, en la medida en que los Reales Decretos de traspaso o transferencia “no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para

ejergerlas”³³ (aún es más: siguiendo el dictado de la Sentencia recogido más arriba, ni siquiera una Ley estatal, a pesar de su superioridad jerárquica, podría constituir un instrumento válido para derogar o modificar los contenidos de la norma reglamentaria que ratifica los acuerdos de la Comisión Mixta).

Sin embargo, recuerda también el TC que “no ha de olvidarse el valor interpretativo de dichos Decretos, en los que suele contenerse, como mayor o menor detalle, una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y de las que el Estado retiene”³⁴. Aunque en principio puede antojarse compleja la determinación del alcance de dicha eficacia interpretativa, de los propios dictados de la jurisprudencia constitucional puede deducirse que la capacidad hermenéutica de los Decretos de traspasos en relación con los acuerdos de las Comisiones Mixtas presenta la naturaleza de una “interpretación de carácter ejecutivo”, cuyo valor “no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales ni estatutarias, ni vincular al Tribunal Constitucional”³⁵.

Siendo los descritos hasta ahora los contenidos centrales de la jurisprudencia del TC relacionada con las Comisiones Mixtas, puede hacerse una breve mención a la vertida sobre algunos aspectos puntuales, como es el caso del eventual incumplimiento de plazos para el traspaso de servicios a consecuencia de la falta de acuerdo en la Comisión paritaria. Se sostiene que, ante una eventual falta de acuerdo en relación con la transferencia de medios personales y materiales a la CA, la transferencia de la competencia no puede ser operada, debiendo permanecer la misma en manos del Estado de forma provisional. Trascendiendo la cuestión de la imputabilidad (no siempre sencilla) de un puntual fracaso de las negociaciones en la Comisión paritaria, el TC invoca para este caso la obligada lealtad constitucional exigida a todo sujeto público y privado, recordando, sin embargo, la especial incidencia que aquélla ha de presentar para el Gobierno de la Nación, “máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta [...], merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias”³⁶.

³³ Así lo afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 87/1983, de 27 de octubre (pronunciamiento que se reitera, entre otras, en las SSTC 25/1983, de 7 de abril; 88/1983, de 27 de octubre; o 11/1986, de 28 de enero).

³⁴ Vid. STC 158/1986, de 11 de diciembre; y STC 48/1985, de 28 de marzo.

³⁵ Así se dispone en los fundamentos de la STC 149/1985, de 5 de noviembre. En este sentido, afirmará Montilla Martos que “resulta evidente que la eficacia interpretativa tiene unos límites bien definidos: queda ceñida a un momento del proceso de aplicación de la norma atributiva cual es el de la determinación de los medios necesarios para ejercer la competencia. En ningún caso puede alterar el reparto de competencias contenido en las normas atributivas. Si contradice alguna de las normas fundantes del reparto debe ser considerado inconstitucional” (J. A. Montilla Martos, “La constitución del Consejo de la Alambra a la luz de la jurisprudencia constitucional”, op. cit., p. 134).

³⁶ Vid. FJ 4º de la STC 209/1990, de 20 de diciembre. Se reproduce a continuación la literalidad del mismo en lo que interesa: “Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatu-

3. La configuración de las Comisiones Mixtas de Transferencias en los Estatutos reformados.

Los Estatutos reformados no incluyen ninguna novedad relevante con respecto al funcionamiento y organización de las tradicionales Comisiones Mixtas de Transferencias. El mecanismo para hacer efectivo el traspaso de competencias previsto en los antiguos Estatutos de Autonomía se perpetúa manteniendo prácticamente inalterada la redacción de las Disposiciones Transitorias en las que aquél se regulaba³⁷.

Si embargo, más allá de la reedición de los mecanismos y criterios ofrecidos para la fijación de las bases de los traspasos, resulta posible la identificación de nuevas aportaciones que, de un lado, constituyen confirmaciones de notas ya apuntadas en las regulaciones previas, mientras que de otro, representan la incorporación de nuevos contenidos que no contaban con una previsión estatutaria con anterioridad.

En la primera línea descrita se encuadra la consolidación de Comisiones Mixtas específicas para la materia fiscal y económica, diferenciadas de las tradicionales Comisiones paritarias de Transferencias. Referíamos más arriba que, si bien la mayor parte de los antiguos Estatutos asignaban a la Comisión Mixta –prevista con carácter general para la sustanciación del proceso de transferencias– las competencias relativas a la adopción de los acuerdos relativos a la cesión de los tributos y la definición del régimen transitorio de financiación de los servicios transferidos, en algunos Estatutos, como los antiguos Estatutos de Andalucía, Cataluña o Baleares, dicha asignación tenía por destino una Comisión Mixta específica. Esta diferenciación, cobra aún mayor fuerza y visibilidad en la redacción de los Estatutos reformados, donde no sólo se

tariamente asumidas por aquéllas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa [...] es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad [...] el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias”.

³⁷ Las disposiciones que regulan las Comisiones Mixtas de Transferencias en los nuevos Estatutos se corresponden con las siguientes: Disposición Transitoria 1ª EA; Disposición Transitoria 2ª EC; Disposición Transitoria 1ª ECL; Disposición Transitoria 1ª EB; Disposición Transitoria 1ª EV; y Disposición Transitoria 2ª EAr. Tan sólo pueden detectarse algunas novedades muy puntuales en su redacción en relación con la que regía en los antiguos textos estatutarios (a modo de ejemplo, destaca la inclusión de precisiones tales como la que ahora consta en el apartado 4º de la Disposición Transitoria 1ª EA, en virtud de la cual “La transferencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía de bienes o derechos estará exenta de toda clase de cargas, gravámenes o derechos”). De hecho, en el caso del Estatuto catalán, el legislador se limita a incluir en la disposición un enunciado que proclama el mantenimiento de la antigua Disposición Transitoria, remitiendo al contenido del Estatuto derogado.

mantiene el citado esquema, sino que se afianza ya sea otorgando una denominación específica a dichas Comisiones (en el caso andaluz recibe el título de “Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado-Comunidad Autónoma”)³⁸, que procurando una regulación mucho más detallada de sus funciones³⁹.

Junto a la regulación dada a estas Comisiones Mixtas específicas, la principal novedad (no generalizada en todos los Estatutos reformados) viene dada por la inclusión de nuevas referencias al mecanismo de las Comisiones Mixtas de Transferencias, pero esta vez dirigido a garantizar la materialización de traspasos entre la CA y las Entidades Locales. Estas referencias, que anteriormente figuraran en la legislación autonómica ordinaria, pasan, pues, a gozar de rango estatutario. Así ocurre en los casos de los Estatutos balear y valenciano, si bien, dependiendo de la Comisión de que se trate, su naturaleza, funciones y composición pueden variar. De este modo, mientras la “Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares” contemplada en la Disposición Transitoria 5ª EB presenta idéntica naturaleza y pautas de funcionamiento

³⁸ La previsión de la citada Comisión queda incluida en el artículo 184 EA, determinándose los plazos para su creación en la Disposición Final 2ª. Idéntica denominación recibe la Comisión prevista en el Estatuto catalán (vid. artículos 208.2 y 210, así como la Disposición Adicional 4ª y las Disposiciones Finales 1ª, 3ª y 4ª EC, que afectan al régimen de la “Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat”). En el Estatuto aragonés encontramos la “Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón” (artículo 109 y Disposición Transitoria 1ª EAr.) y la “Comisión Mixta de Economía y Hacienda” en Baleares (artículo 125 y Disposición Transitoria 10ª EB). Por su parte, los Estatutos reformados de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana conservan las competencias propias de aquellas Comisiones en las tradicionales Comisiones Mixtas de Transferencias, prescindiendo de crear, por tanto, una Comisión paritaria específica (vid. Disposición Transitoria 1ª ECL y Disposición Transitoria 1ª y 2ª EV).

³⁹ A modo de ejemplo, se recogen a continuación los dictados del artículo 184 EA, donde se regulan con considerable detalle las diversas funciones de la Comisión específica (a las que cabría añadir las contempladas en el artículo 177.2 EA en relación con la actualización de la financiación autonómica): “Artículo 184. Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma. 1. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. Le corresponde la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado, y ejercerá sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral. 2. La Comisión Mixta estará integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. La presidencia de la misma será ejercida de forma rotatoria entre las dos partes en turnos anuales. 3. La Comisión Mixta adoptará su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo entre las dos delegaciones. 4. Corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma: a) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente. b) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Tributaria de Andalucía y la Administración Tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos. c) Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos. d) Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Andalucía. e) Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma. f) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa. g) Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral. 5. La Comisión Mixta propondrá las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Capítulo cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea”.

paralelas a las propias de las Comisiones Mixtas Estado-CA⁴⁰, a la recogida por el Estatuto de la Comunidad Valenciana en su nuevo artículo 64 (introducido tras la reforma), una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (destinada a participar en la determinación de las “bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones”), se le asignan también funciones consultivas en los procesos legislativos que afecten de forma especial a los Municipios⁴¹. Por cuanto respecta a su composición, siempre queda fijado su carácter paritario, implicando en su seno a los diversos niveles administrativos afectados por la transferencia competencial (en ocasiones, se exigirá la presencia de representantes de más de dos Administraciones, como es el caso de la Comisión Mixta paritaria contemplada a raíz de los reconocimientos competenciales operados por el Estatuto valenciano a favor del Consejo Insular de Formentera)⁴².

⁴⁰ El contenido de la Disposición Transitoria 5ª EB reza del siguiente modo: “Disposición Transitoria Quinta. Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares: Para el traspaso de las funciones y servicios inherentes a las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares a que hace referencia el artículo 70 del presente Estatuto, se creará una Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares que tendrá carácter paritario. Esta Comisión tendrá su propio Reglamento de funcionamiento, que se aprobará por mayoría simple de sus componentes. Los acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias tomarán la forma de propuesta al Gobierno de las Illes Balears, que las aprobará mediante Decreto de traspaso, que se publicará en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears» y en el que figurará la fecha de efectividad del traspaso de las funciones y servicios a que concierna”.

⁴¹ El nuevo artículo 64 EV dispone que: “1. Los Municipios estarán regidos por Ayuntamientos de carácter representativo, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, como establezca la Ley. En el marco de la legislación básica del Estado, Les Corts aprobarán la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Les Corts impulsarán la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal. Mediante Ley de Les Corts se procederá a la descentralización en favor de los Ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva. 3. Para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal. 4. *Se creará una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones. Dicha Comisión Mixta informará preceptivamente, en la tramitación por Les Corts, las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter”.*

⁴² En la citada Comisión Mixta se reclama una composición paritaria de representantes de dos Consejos Insulares (los de Ibiza y Formentera) junto a los del Gobierno autonómico. Se reproduce a continuación el contenido de la Disposición Transitoria 8ª EB: “Disposición Transitoria Octava. Consejo Insular de Formentera: 1. Hasta que el Consejo Insular de Formentera no asuma efectivamente las competencias que le corresponden de acuerdo con este Estatuto, el Consejo Insular de Ibiza continuará ejerciéndolas en relación con la isla de Formentera. 2. Se constituirá una comisión mixta, de composición paritaria, integrada por los representantes nombrados por el Gobierno, el Consejo Insular de Ibiza y el Ayuntamiento de Formentera, con objeto de proceder a la elaboración de la correspondiente propuesta de transferencias que deban producirse a partir de la constitución del Consejo Insular de Formentera. La transferencia de las competencias que inicialmente asuma el Consejo Insular de Formentera en su constitución, se llevará a cabo mediante una Ley del Parlamento de las Illes Balears que entrará en vigor al día siguiente de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del presente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. 3. El Gobierno de las Illes Balears asumirá los gastos ocasionados por el establecimiento y la efectividad de las competencias

En último lugar y por cuanto a novedades se refiere, tan sólo cabe dejar constancia, esta vez en el caso concreto del Estatuto andaluz, de la pervivencia de una de sus singularidades, ya presente en la versión previa a la reforma: la previsión expresa de la cuestión de la “deuda histórica”, donde la Comisión Mixta de Transferencias queda llamada a establecer los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma en relación con las asignaciones complementarias que preveía el Estatuto derogado para hacer frente a las especiales circunstancias socio-económicas de Andalucía⁴³.

4. Conclusiones.

Llegados a este punto y a la luz de cuanto se describía en el epígrafe anterior, no puede sino afirmarse que el mecanismo de transferencia basado en las Comisiones Mixtas se ha manifestado, en términos generales, como un sistema operativo y versátil a lo largo de la andadura del ordenamiento constitucional que nos preside. De ello da fe su continuidad e implementación tras las últimas reformas operadas en los Estatutos de Autonomía, donde el recurso al mismo no sólo se consolida sino que se enriquece con la institución de Comisiones especializadas (como las referidas a las transferencias ligadas al ámbito financiero y fiscal) o con su extensión, a través de una nueva regulación de rango estatutario, al reparto de competencias entre CCAA y Entidades Locales. En este sentido, puede afirmarse que dos de las principales virtudes de la regulación dada al citado mecanismo de descentralización en las disposiciones estatutarias han sido las de permitir una mayor flexibilización del sistema de competencias atribuidas a cada

transferidas en lo que excedan de la valoración ordinaria de su coste efectivo. 4. En caso de renuncia a la asunción de las competencias por parte del Consejo Insular de Formentera, éstas serán ejercidas por el Gobierno de las Illes Balears”.

⁴³ La renovada referencia a la cuestión de las “asignaciones complementarias” se contiene, al igual que ocurriera antaño, en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto, ampliando su redacción en los siguientes términos: mientras el apartado 1º reproduce el contenido de la antigua Disposición Adicional, el 2º lleva a cabo una descripción del proceso seguido para la liquidación de las citadas asignaciones y, por último, el 3º determina los plazos para la liquidación definitiva. La nueva Disposición Adicional 2ª reza del siguiente modo: “Asignaciones complementarias: 1. La Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía. 2. La Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones. En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior. 3. En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto. 4. En el procedimiento establecido en el apartado anterior, la Administración General del Estado podrá otorgar anticipos a cuenta”.

Administración y la de asegurar que las Administraciones destinatarias de dichas competencias gocen de capacidad suficiente para gestionarlas⁴⁴.

⁴⁴ Se acoge y se extiende, de este modo, el juicio que emite Eloy Colom Piazuelo en su análisis específico de los instrumentos para la formalización de la descentralización de competencias en el caso de la legislación de régimen local de Aragón (vid. working paper del autor titulado "La descentralización de competencias. Los instrumentos para su formalización en la legislación de régimen local aragonesa", accesible en el sitio web de la Diputación provincial de Aragón: <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/eloy-colom.pdf>).

§ 30. DELEGACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Baldomero Oliver León

Sumario

- 1. El marco estatutario anterior y el desarrollo de las Delegaciones en la Unión Europea por las Comunidades Autónomas.**
- 2. Regulación de las Delegaciones Autonómicas ante la Unión Europea en los nuevos Estatutos autonómicos y posterior desarrollo normativo.**

1. El marco estatutario anterior y el desarrollo de las Delegaciones en la Unión Europea por las Comunidades Autónomas.

Por razones obvias, ningún Estatuto de Autonomía recogía en su redacción original referencias directas a las Comunidades Europeas, a la posible relación de la Comunidad Autónoma con los órganos comunitarios ni, por supuesto, a la eventual creación de Delegaciones autonómicas en la Unión Europea.

No obstante, tras la incorporación de España a la Unión Europea, la práctica totalidad de Comunidades Autónomas crearon sus respectivas Oficinas ante la Comunidad Europea con un carácter complementario y vinculado al proceso de fortalecimiento y diversificación de la participación institucional de las Comunidades Autónomas en los mecanismos de adopción de decisiones en el ámbito comunitario europeo.

Por tanto, y sin desconocer la interrelación entre la fase ascendente y la fase descendente del proceso de creación y ejecución del derecho comunitario, el desarrollo normativo autonómico en relación con las oficinas regionales ante Bruselas, la práctica política al respecto y la jurisprudencia constitucional en relación con la mismas debe encuadrarse, básicamente, en el largo y complejo desarrollo de los instrumentos para incorporar a la participación del Estado español en las instituciones comunitarias la dimensión autonómica del mismo.

Como es sabido, el proceso de integración de España en la Comunidad Europea se realizó de forma casi simultánea al desarrollo de la estructura autonómica del Estado. Así, ni la letra de la Constitución ni de los Estatutos de Autonomía incorporaron previsiones directas sobre los mecanismos de participación de los distintos niveles de articulación territorial del poder estatal en las cuestiones europeas. Sin embargo, la clara incidencia de la incorporación española a la Comunidad Europea en las relaciones Estado Comunidades Autónomas planteó la necesidad de desarrollar los instrumentos que permitieran que reflejasen la realidad autonómica a Europa.

Si bien, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse tempranamente sobre la articulación de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en la fase descendente¹, determinando que la aplicación del derecho comunitario no podía romper el orden de distribución de competencias establecido por la Constitución; la ordenación de la fase ascendente no se desarrolló de manera tan inmediata. Así, y a pesar de la constitución de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) en 1989, no será hasta 1994 cuando en su seno se adopte el *“Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”* que representa, a nuestro entender, el arranque formal de la presencia de las Comunidades Autónomas en la fase descendente²,

¹ De entre las primeras sentencias del Tribunal Constitucional al respecto, cabe recortar las siguientes: STC 252/1988, STC 64/1991, STC 76/1991, STC 115/1991, STC 236/1991 y STC 79/1992.

² Sobre el desarrollo de este proceso y su plasmación en los actuales Estatutos vid. el comentario correspondiente en esta obra: 38. “Participación en el ámbito de la Unión Europea”.

coincidiendo con la creación en ese mismo año del Comité de las Regiones en el seno de las Comunidades Europeas.

Previamente y, aun de forma paralela, las Comunidades Autónomas fueron estableciendo estructuras permanentes en Bruselas con el objetivo principal de reforzar la presencia de las mismas ante las instituciones comunitarias. Esta presencia permanente autonómica se inicia, a partir de 1986, con la apertura de diferentes estructuras de carácter semipúblico³. Sin embargo, la incardinación de estas representaciones en la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas se produce, por primera vez en el País Vasco, con la creación de la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas mediante el Decreto 89/1988, por el que se establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico.

Dicho Decreto fue recurrido ante el Tribunal Constitucional mediante un Conflicto positivo de Competencias interpuesto por el Gobierno Central aduciendo, en síntesis, la falta de competencia autonómica para la creación de este tipo de Oficinas al suponer la misma una vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, a tenor de lo establecido en el artículo 149.1.3 CE y, por otra parte, por conculcar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

Este Conflicto fue resuelto mediante la STC 165/1994, de 26 de mayo, que, a la postre, ha supuesto el soporte más sólido de las Oficinas autonómicas en Bruselas y, desde la misma, todas las Comunidades Autónomas han establecido sus respectivas Oficinas.

La STC 165/1994, declaró que correspondía a la Comunidad Autónoma la competencia controvertida sobre un esquema argumental que partía del reconocimiento de la Comunidad Europea como una realidad que no se ajusta totalmente a las estructuras internacionales habituales y que, en su seno, el carácter compuesto del Estado español justifica el interés de las Comunidades Autónomas en el desarrollo la dimensión comunitaria del ordenamiento jurídico a partir de nuestra integración en la Comunidad Europea, lo que justificaría la creación de las Oficinas Autonómicas en Bruselas⁴.

³ En 1986 Cataluña establece el consorcio público Patronat Català Pro Europa, en el mismo año el País Vasco crea la empresa pública Interbask, también con sede en Bruselas. En los años siguientes Galicia, Canarias y Valencia utilizaron formulas similares. En el caso de Andalucía, la presencia en Bruselas data de 1990 utilizando para tal fin la modalidad de Instituto de Fomento.

⁴ “...Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes” (STC 165/1994, FJ 4º).

En cualquier caso, la citada sentencia establece que la reserva del artículo 149.1.3 CE constituye un límite evidente para el desarrollo la acción exterior de las Comunidades Autónomas, si bien reconoce que la materia general “relaciones internacionales” no excluye todo tipo de actividad autonómica que pudiera tener proyección exterior. Por lo que al tema que nos ocupa, el Tribunal Constitucional asume la constitucionalidad de las Oficinas en tanto estas no sean consideradas como entes de representación permanente dotados de un estatus internacional⁵.

En esta línea argumental, el TC apunta los criterios básicos para fijar los límites dentro de los cuales debe moverse la acción exterior de las Comunidades Autónomas para respetar la previsión del artículo 149.1.3 CE ofreciendo, al mismo tiempo, una referencia de la naturaleza de las funciones a desarrollar por las Oficinas autonómicas⁶.

Como complemento a lo anterior, cabe destacar que, a criterio del TC ha de entenderse dentro de la competencia exclusiva del Estado la fijación de medidas que regulen y coordinen la actividad exterior de la Comunidades Autónomas⁷.

De esta forma, la STC 165/1994, dejaba expedita la presencia de las Comunidades Autónomas en Bruselas a través de sus Oficinas que, a partir de la citada sentencia, fueron adoptando la forma de delegaciones oficiales incorporadas a las respectivas estructuras administrativas ordinarias autonómicas. Y, al mismo tiempo, abría el camino para que el Estado español regulara la incardinación de las mismas en los mecanismos institucionales de representación ante la Comunidad Europea.

Si, hasta este momento, la creación de las Oficinas por parte de las Comunidades Autónomas podía considerarse como un proceso complementario pero que corría en paralelo al desarrollo de la participación de las mismas en la fase ascendente de toma de decisiones en materia comunitaria por el Estado; a partir de la STC 165/1994, se puede detectar una cierta aproximación entre ambos procesos. En concreto, en el seno de la CARCE, se adoptó el Acuerdo de 22 de julio de 1996, por el que se creaba la figura de Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española ante la UE (REPER) en que se citaba de forma expresa a las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, encomendado al Consejero la función de relacionarse con las mismas⁸.

⁵ Vid. FJ 5º.

⁶ “...A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (STC 165/1994, FJ 6).

⁷ Vid. FJ 6º.

⁸ El Acuerdo citado fue publicado mediante Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, que publica el Acuerdo adoptado por la CARCE el 22 de julio de 1996, sobre la creación de la figura de un Consejo para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (BOE nº 302, de 16 de diciembre de 1996). El acuerdo fue cumplimentado por el Real Decreto 2105/96, de 20 de septiembre (BOE nº 229, de 21 de septiembre de 1996).

No será hasta 2004 cuando se vuelva a incluir una cita expresa a las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, en el Acuerdo de 9 de diciembre adoptado por la CARCE en ese año⁹. En dicho Acuerdo se amplían las competencias que la nueva Consejería asume en relación con las Oficinas de las Comunidades Autónomas¹⁰ y, por otra parte, en tanto en su composición como en el nombramiento de sus integrantes la participación de las Comunidades Autónomas resulta más determinante respecto del sistema previsto para el Consejero creado por el Acuerdo de 1996¹¹. Estas circunstancias han favorecido que el desarrollo de las relaciones entre la REPER y las Oficinas de las Comunidades Autónomas hayan ganado en fluidez y eficacia técnica.

No obstante, a pesar de las referencias antes señaladas respecto de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, el desarrollo normativo de las mismas se ha producido en el ámbito de los respectivos ordenamientos autonómicos a través de normas de rango reglamentario, sin que exista una previsión sobre las mismas en el ordenamiento estatal, ni en el derecho comunitario ni el ordenamiento belga contiene previsión alguna sobre el status del personal adscrito a las Oficinas en Bruselas.

Esta situación ha propiciado que la regulación realizada por cada Comunidad Autónoma presente un carácter heterogéneo, tanto por lo que se refiere a la adscripción funcional de sus respectivas Oficinas en Bruselas, como en la expresión de las competencias asignadas a las mismas, como en la naturaleza –técnica o política– de la Dirección de las mismas.

Por su parte, la falta de regulación comunitaria de las Oficinas ha generado alguna controversia relativa al régimen jurídico aplicable a los funcionarios adscritos a las Oficinas de las Comunidades Autónomas como consecuencia de su ubicación en Bruselas. Controversia que ha generado

⁹ Este Acuerdo fue publicado mediante Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE nº 64 de 16 de marzo de 2005).

¹⁰ Así, en relación con las Comunidades Autónomas la Consejería tiene asignadas las competencias de: "Apoyo, en su caso, a la coordinación entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, contribuyendo a los mecanismos de cooperación que puedan establecerse para mejorarla" y de "A solicitud de las mismas, apoyo específico a las Oficinas de las Comunidades Autónomas en la preparación de visitas y entrevistas de autoridades autonómicas con responsables comunitarios y en la realización de otras gestiones ante las Instituciones comunitarias" (punto 9.1. 5º y 6º del Acuerdo de la CARCE de 9 de diciembre de 2004). Por otra parte, también le corresponde a la Consejería trasladar al Ministerio de Administraciones Públicas "Información sobre la actividad más relevante de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas". (punto 9.2.5º del citado Acuerdo).

¹¹ Mientras el Consejero para Asuntos Autonómicos previsto en el Acuerdo CARCE de 1996 era nombrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, los miembros de la Consejería prevista en el Acuerdo CARCE de 2004, son funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas y nombrados según las previsiones contenidas en el Acuerdo de referencia. En este último caso nos encontramos, además, ante el primer supuesto en que funcionarios de Comunidades Autónomas se integran en la Administración Central de la que depende el REPER.

una significativa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea que viene a incidir en la idea de que dichas Oficinas no tienen carácter de representaciones internacionales y que, por tanto, los funcionarios a ellas adscritas no pueden tener la misma consideración jurídica que los funcionarios al servicio de la representación permanente de España ante la Unión Europea¹².

En cuanto al desarrollo normativo autonómico de las Oficinas, como ya se ha apuntado, se ha producido en cada Comunidad Autónoma a través de normas de carácter reglamentario. Y ha sido, precisamente, esta normación autonómica la que ha ido configurado la estructura y competencias atribuidas a las citadas Delegaciones.

Desde las primeras opciones que pasaron por crear órganos de carácter semipúblico, la tendencia general ha sido la de incorporar estas oficinas a la estructura general de las Administraciones Autonómicas aunque, en algunos casos, la presencia en Bruselas de las Comunidades Autónomas ha simultaneado las Oficinas con otras estructuras de diversa naturaleza jurídica¹³.

En cuanto a la dependencia orgánica de las Oficinas ante Bruselas, y sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar que en la mayoría de los casos la adscripción se produce directamente de la Presidencia de la Comunidad Autónoma¹⁴ o, lo que es más común, de la Consejería de la Presidencia¹⁵. No obstante, no faltan casos en que la Oficina se ha incorporado a la estructura de la Consejería de Economía¹⁶.

Por lo que se refiere a las competencias asignadas, cabe señalar que las mismas se centran en funciones de promoción externa de la Comunidad Autónoma, seguimiento de los trabajos de los diferentes órganos comunitarios que afecten a las competencias autonómicas –especialmente, del Comité de las Regiones–, colaboración con la REPER y con otras Oficinas autonómicas, funciones de asesoramiento e información de cuestiones europeas y, de forma más o menos explícita, funciones propias de un lobby regional¹⁷.

¹² Vid., por todas, la STJCE de 29 de noviembre de 2007 (Asunto C 7-06 P, Beatriz Salvador vs. Comisión). En la citada Sentencia se dilucidó la pretensión de una funcionaria adscrita a la Oficina Navarra en Bruselas de computar el tiempo trabajado en dicha oficina a los efectos de percibir el complemento por expatriación previsto para los funcionarios comunitarios y denegada a la demandante en el momento de adquirir tal condición.

¹³ Ya se han citado los casos Catalán y Vasco en este sentido y a los que podríamos sumar, a título indicativo, la opción tomada por Galicia y Valencia de mantener sendas Fundaciones; el caso de Extremadura que cuenta con una Sociedad Anónima; Castilla y León mantiene una Empresa Pública y las Islas Baleares que tiene un Consorcio.

¹⁴ Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Asturias y Canarias.

¹⁵ Andalucía, Valencia, La Rioja y Madrid.

¹⁶ Es el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Navarra.

¹⁷ En el caso de Andalucía, las Competencias fueron señaladas por el Decreto 164/1995, de 27 de junio, por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

En general, la regulación autonómica sobre las competencias de sus Oficinas ante Bruselas guarda una apreciable similitud que concuerda con la práctica técnico-política seguidas por todas ellas. Esta aproximación en el ejercicio de sus competencias se debe, en buena medida, a las fluidas relaciones que las Oficinas han mantenido entre sí, plasmada en 2002 con la creación de la CORE (Colaboración entre Oficinas Regionales Españolas) que ha servido como mecanismo factico de coordinación.

Al margen de esta regulación autonómica de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, lo cierto es que el desarrollo de su actividad en el ámbito comunitario, las relaciones entre ellas y las relaciones con la REPER se han basado más en una práctica política más o menos coordinada que en un marco normativo estatal que, con carácter general, incorporase estas estructuras generadas por los ordenamientos autonómicos en el resto de mecanismos que definen la fase ascendente de toma de decisión de las decisiones en el ámbito de la Unión Europea y en la que, por otras vías, la presencia de las Comunidades Autónomas se ha consolidado.

2. Regulación de las Delegaciones Autonómicas ante la Unión Europea en los nuevos Estatutos autonómicos y posterior desarrollo normativo.

La elaboración de los nuevos Estatutos de Autonomía ha permitido dotar a estas Delegaciones de un reconocimiento jurídico a nivel estatutario. Así, en el marco de la dimensión comunitaria incorporada por los nuevos Estatutos, con una exhaustiva regulación de las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, se ha generalizado la referencia a las Delegaciones objeto de estudio.

Obviamente, se mantiene el carácter complementario de esta fórmula de participación de en los asuntos comunitarios de las Delegaciones, respecto de las fórmulas de incorporación de la voluntad autonómica en la fase ascendente de conformación de las decisiones relativas a la Unión Europa que, aunque garantizada por los propios Estatutos, vendrá condicionada por la legislación estatal al respecto.

En cualquier caso, la nueva regulación estatutaria inserta a las Delegaciones ante la Unión Europea en el marco general de regionalización de las relaciones estatales con las instancias comunitarias. Así, los artículos dedicados a las mismas se insertan en los Capítulos correspondientes a las Relaciones con la Unión Europea, dentro de los títulos que todos los Estatutos dedican a las Relaciones Institucionales e internacionales.

De esta forma, los nuevos Estatutos han venido a plasmar la legitimidad constitucional de las Delegaciones de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea, declarada por la STC 165/1994. Por otra parte, la regulación estatutaria mantiene la misma naturaleza jurídica que la prefigurada en las disposiciones reglamentarias que venían desarrollando las Delegaciones ante la Unión Europea en los respectivos ordenamientos autonómicos. Al mismo tiempo, tampoco han sido ajenos los nuevos Estatutos a la práctica política en relación con la cuestión tratada.

En líneas generales, la regulación contenida en los nuevos Estatutos configura a las Delegaciones como instrumentos institucionales de representación de las respectivas Comunidades Autónomas, destinadas a cumplir una función relacional con las instituciones comunitarias y de defensa de los intereses públicos de dichas Comunidades. Este perfil alejaría a las Delegaciones de una consideración de las mismas como lobbys regionales, función esta que podrá ser desarrollada por otros instrumentos creados complementariamente por las propias Comunidades Autónomas.

Hemos de destacar que la denominación “Delegación” es la elegida por todos los nuevos Estatutos para referirse a esta estructura, tomando el término generalizado a partir de 1996 y que vino a sustituir el original de “Oficina”.

Por otra parte, resulta llamativo que ninguno de los Estatutos haya optado por incorporar entre las funciones de las Delegaciones la de coordinación y cooperación con la Representación Permanente del Estado Español ni con el resto de Delegaciones Autonómicas en Bruselas. Desde nuestro punto de vista, y a la luz de la práctica mantenida hasta el momento, caracterizada por una intensa colaboración entre Delegaciones y de estas con la Representación Permanente del Estado, hubiera sido conveniente incorporar una referencia en tal sentido.

A pesar de los rasgos comunes que hemos señalado hasta el momento existen ciertas diferencias en la regulación estatutaria de las Delegaciones ante la Unión Europea que pasamos a comentar.

Andalucía.

El EA¹⁸, dedica su artículo 236 a la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en los siguientes términos:

“La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”.

Cabe destacar la referencia a la Delegación Permanente como órgano administrativo, optando por establecer a nivel estatutario dicho carácter frente a la posibilidad de dejar más abierta la naturaleza jurídica de dicho órgano. Lo anterior, unido a la referencia al carácter permanente de la Delegación indica que el modelo andaluz asume que, en cualquier caso, dicha Delegación quedará incardinada en la estructura administrativa de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, la enumeración de las funciones asignadas a la Delegación son una formulación resumida de las ya prevista por el Decreto 164/1995, de 27 de junio, por el que se crea la

¹⁸ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, en su artículo 2¹⁹. Estas funciones se han mantenido inalteradas por el Decreto 163/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, única norma dictada con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo Estatuto en la que se hace referencia a la Delegación de la Junta de Andalucía ante la Unión Europea.

La referencia al carácter administrativo de la Delegación, contenida en el EA, unida a las competencias de la misma descritas en el ordenamiento andaluz, configuran un modelo en el que destaca la dimensión técnica de dicha Delegación.

Aragón.

El EAr.²⁰ regula la Delegación ante la Unión Europea en su artículo 92.2 estableciendo que:

“La Comunidad Autónoma de Aragón establecerá una delegación para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”.

En este caso, el Estatuto no ha definido la naturaleza jurídica de la Delegación, ni establece su carácter permanente, dejando abierta dicha concreción a un posible desarrollo normativo ulterior.

Así, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón regula en su artículo 27 “La Delegación del Gobierno ante la Unión Europea” y, aun cuando dicho artículo reproduce el tenor del texto estatutario, la rubrica utilizada por la Ley apunta que en esta Comunidad Autónoma se mantendrá, como hasta ahora, la inclusión de su Delegación en el entramado administrativo aragonés.

En cuanto a las competencias asignadas por el Estatuto resultan similares a las señaladas por el EA, aun cuando en el caso de Aragón se ha excluido la referencia a la función de establecer relaciones de coordinación con las instituciones comunitarias.

¹⁹ Artículo 2. “La Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas desarrollará las siguientes funciones: a) Seguimiento del proceso normativo en relación con aquellas iniciativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad Autónoma de Andalucía. b) Apoyo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de Andalucía, en la medida en que las acciones o programas comunitarios incidan en ellos. c) Promoción de encuentros entre la Administración Autonómica y los agentes socioeconómicos con las instituciones comunitarias y, en general, la coordinación de las relaciones y contactos entre la Administración Andaluza y las instituciones comunitarias para el seguimiento de proyectos y programas de interés para nuestra Comunidad Autónoma. d) Colaboración en la promoción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía. e) Seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones de la Unión Europea. f) Asesoramiento e información en relación con las políticas y programas comunitarios de cooperación para el desarrollo. g) Colaboración con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y con las oficinas de otras Comunidades Autónomas de España o Entes similares de otros Estados miembros, instaladas en Bruselas. h) Cualesquiera otras que le sean encomendadas, por el Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior”.

²⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Cataluña.

El EC²¹ dedica su artículo 192 a las Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea en la siguiente forma:

“La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea”.

Es esta la regulación más parca en la materia de todos los nuevos Estatutos y la que, por tanto, deja un mayor margen para el posterior desarrollo por el ordenamiento catalán. No obstante, el EC mantiene los caracteres básicos contenidos en el resto de Estatutos de Autonomía respecto de las Delegaciones.

Hemos de recordar que el primer texto aprobado por el Parlamento catalán incorporaba un apartado segundo al artículo 192 en el que se preveía que el personal adscrito a la Delegación catalana tendría el mismo Estatuto asimilado al del personal de las representaciones del Estado ante la Unión Europea. Tal previsión iba destinada a salvar la cuestión planteada ante el Tribunal de Justicia en el Asunto C 7-06 P ya comentado, en la que se dilucidaba una supuesta discriminación por parte del Derecho Comunitario entre los funcionarios adscritos a las Delegaciones Autonómicas y los adscritos a la Representación Permanente del Estado Español.

Entendemos que la solución dada por el apartado 2 del artículo 192 EC, debería ser contemplada por el Derecho Comunitario²² pero, en ningún caso, corresponde a una norma estatutaria su determinación. A tenor de la jurisprudencia comunitaria en el caso de haber mantenido esta previsión en el EC, el efecto producido implicaría que ante la UE los funcionarios de las Delegaciones permanentes de las Comunidades Autónomas habrían pasado a formar parte oficialmente de la representación permanente del estado²³.

Castilla y León.

El ECL²⁴ dedica su artículo 64 a la Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea, expresándose en los siguientes términos:

²¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²² Vid. epígrafe 31 de la STJCE de 29 de noviembre de 2007.

²³ *“En efecto, tanto los agentes que prestan servicios al Estado a través de su Administración central, como los que prestan servicios para una Comunidad Autónoma a través de la Administración de ésta, deben considerarse en situación de expatriación a efectos del artículo 4, apartado 1, del anexo VII del Estatuto, a condición de que formen parte oficialmente de la representación permanente de ese Estado”* (epígrafe 56 de la STJCE de 29 de noviembre de 2007).

²⁴ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

“La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León”.

Esta norma ha sido desarrollada mediante el Decreto 25/2008, de 3 de abril, por el que se crea la Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea que sigue, en cuanto a adscripción orgánica y funciones atribuidas, al modelo andaluz.

Si interesa resaltar que en exposición de dicho Decreto se establece que la presencia de la Comunidad Castellanoleononesa en la Unión Europea se articula sobre dos pilares. El primero de ellos lo constituiría la propia Delegación, que asumiría la representación de los intereses de la Comunidad ante la UE. El segundo de los pilares vendría conformado por la Fundación ADEuropa y por el Centro de Negocios gestionado por dicha Fundación, que cumplirían con funciones más propias de Lobby regional.

Islas Baleares.

El EIB²⁵ dedica su artículo 107 a las Delegaciones u Oficinas ante la Unión Europea, estableciendo que:

“La Comunidad Autónoma puede establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses”.

Se trata del único caso en que un Estatuto hace referencia a las Delegaciones en plural y mantiene el término, también en plural, de Oficina para referirse a la estructura de representación autonómica en la Unión Europea.

Desde nuestro punto de vista, tal opción expresa que se ha trasladado al texto estatutario en el mismo nivel la posibilidad de mantener una Delegación de rasgos más institucionales e incorporada a la estructura administrativa ordinaria y la creación de otros mecanismos de defensa de intereses económicos, empresariales o profesionales de la Comunidad Autónoma en la UE.

Se traslada al nuevo Estatuto, pues, una tendencia ya puesta de manifiesto en el Decreto 144/2001, de 21 de diciembre, por el que se crea la Delegación del Gobierno de las Illes Balears en Bruselas, según la cual a la Delegación de las Islas Baleares se le atribuya competencias tanto de representación institucional como de defensa y promoción de intereses socioeconómicos de la Comunidad²⁶.

²⁵ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

²⁶ El artículo 2 del Decreto 144/2001, establece que las funciones de la Delegación balear en la Unión Europea son las siguientes: “a) Seguimiento del proceso normativo en relación con aquellas iniciativas de la Unión Europea que afecten a las

Valencia.

El EV²⁷ establece en su artículo 61.1 que:

“La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”.

Al igual que el EA, se reconoce el carácter de órgano administrativo de la Delegación en Bruselas, reconociéndole unas funciones asimilables a las del resto de los nuevos Estatutos.

Por su parte el apartado 2 del artículo 61 fija que *“Asimismo, la Generalitat, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas”.* Distinguiendo, así, las funciones y posición de la Delegación del desarrollo de actividades complementarias de promoción de intereses propios de un Lobby regional.

Como conclusión final, en esta materia no se ha producido una asimetría irreconciliable en las distintas regulaciones de los nuevos Estatutos. No obstante, la posibilidad de que las Delegaciones de las Comunidades Autónomas lleguen a jugar un papel confluyente con los instrumentos de participación autonómica en la fase ascendente de toma de decisiones en los asuntos europeos, pasaría por una reforma de la Constitución que diera cobertura a tal posibilidad y que fijara los principios de la intervención autonómica en los procesos comunitarios en el marco general de una deseable incorporación a nuestra Norma Fundamental de la dimensión europea de nuestro Ordenamiento Constitucional como consecuencia de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

competencias o a los intereses de las Illes Balears. b) Apoyo a los intereses económicos, sectoriales y profesionales de las Illes Balears en la medida en que los programas y acciones comunitarias puedan incidir en ellos. c) Promoción de encuentros entre las instituciones de las Illes Balears y los agentes socioeconómicos con las instituciones comunitarias y, en general, la coordinación de las relaciones y los contactos entre el Gobierno de las Illes Balears y las instituciones comunitarias para el seguimiento de proyectos y programas de interés para nuestra Comunidad Autónoma. d) Colaboración en la promoción exterior de las Illes Balears dentro del ámbito de la Unión Europea. e) Seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones de la Unión Europea. f) Asesoramiento e información en relación con las políticas y los programas comunitarios de cooperación para el desarrollo. g) Colaboración y coordinación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y con las oficinas y delegaciones de las otras Comunidades Autónomas españolas y las similares de otros Estados miembros instaladas en Bruselas. h) Promoción del reconocimiento del hecho insular en la Unión Europea y de su aplicación práctica dentro del derecho y las políticas comunitarias. i) Cualquier otra que le encomiende la Dirección General de Relaciones Europeas y para el Mediterráneo”.

²⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

§ 31. **CONSEJOS LOCALES**

María del Mar Navas Sánchez

Sumario

- 1. Los “Consejos Locales” en los primeros Estatutos de Autonomía en su formulación originaria.**
- 2. Los “Consejos Locales” en las reformas estatutarias anteriores a 2006 y en la legislación autonómica de desarrollo.**
- 3. Los “Consejos Locales” en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados a partir de 2006.**
- 4. La legislación autonómica sobre los “Consejos Locales” previstos estatutariamente.**
- 5. Conclusiones.**

Con carácter introductorio queremos realizar una precisión terminológica. Aunque las denominaciones varían de unos ordenamientos autonómicos a otros, utilizamos aquí el término “Consejos Locales” de un modo genérico, para referirnos a los órganos permanentes de colaboración y/o coordinación entre las Comunidades Autónomas y los entes locales radicados en su territorio, creados por las propias Comunidades Autónomas interesadas.

1. Los “Consejos Locales” en los primeros Estatutos de Autonomía en su formulación originaria.

No es posible encontrar referencia alguna a esta institución en los primeros Estatutos de Autonomía. Esto, no obstante, resulta coherente, dada la escasa atención que el régimen local recibe en dichas normas estatutarias. De las escasas referencias estatutarias destacan las cláusulas de asunción competencial que en esta materia contienen todos los Estatutos de Autonomía puesto que son las que van a permitir a las Comunidades Autónomas legislar sobre estos órganos.

A su vez la formulación de tales cláusulas difiere según se asuman competencias relativas a las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, “las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” o, de forma más amplia, se asuman competencias “exclusivas” en materia de régimen local, “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. Mientras que la primera formulación coincide con los términos del artículo 148.1.2^a y es la que acogen la mayoría de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 CE¹, la segunda es propia de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE.

2. Los “Consejos Locales” en las reformas estatutarias anteriores a 2006 y en la legislación autonómica de desarrollo.

Tras esas previsiones estatutarias iniciales, y una vez cumplido el plazo de los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 CE, se asistirá, sobre todo, en la década de los noventa a diversas reformas estatutarias, con el fin de ampliar las competencias establecidas en los respectivos Estatutos. Reformas que también afectarán al régimen local de modo tal que, al final de este proceso, todas las Comunidades Autónomas habrán asumido las máximas competencias constitucionalmente permitidas en relación con el régimen local, con unas formulaciones que presentan pocas diferencias entre sí.

¹ Con la excepción de Canarias (artículo 32.1 ECan.) y la Comunidad Valenciana (artículo 31.8 EV).

Estas modificaciones estatutarias no alcanzan, sin embargo, al órgano objeto de estudio que sigue sin encontrar acomodo en la norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma. No obstante, se asiste en este período a una progresiva incorporación, normalmente por vía legislativa, de estos “Consejos Locales” en los diferentes ordenamientos estatutarios. Además, como se verá a continuación, esta actividad del legislador en la mayoría de los casos precede a la propia reforma competencial en esta materia.

Antes de abordar este análisis, es preciso traer a colación dos normas que tienen una influencia destacada en el tema que nos ocupa. De una parte, la Carta Europea de la Autonomía Local², en la que se presta una atención especial a las relaciones interadministrativas con las Entidades Locales. En efecto, al delimitar el alcance de la autonomía local, se dispone que “Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente” (artículo 4.6).

De otra, y sobre todo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y, en concreto, su artículo 58 al establecer la posibilidad de que, en virtud de Ley, las Comunidades autónomas (también el Estado) puedan crear órganos de colaboración de éstas con las Entidades Locales. Estos órganos serán, de acuerdo con este precepto, únicamente deliberantes o consultivos y podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial (artículo 58.1 apartado 1). Sobre la constitucionalidad de este precepto se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional en su STC 214/1989. En ella, se destaca, de una parte, que nos encontramos ante una manifestación orgánica del principio de colaboración o cooperación interadministrativa que no resulta contraria al carácter bifronte del régimen local y, de otra, que dado el carácter meramente deliberante o consultivo de los órganos allí previstos, no hay interferencia alguna en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos (STC 214/1989, FJ 20).

Centrándonos ya en la normativa autonómica, cabe destacar que son numerosas las Comunidades Autónomas que han procedido a crear y regular en su ordenamiento respectivo un órgano permanente de colaboración con las Entidades Locales. Nos detendremos, pues, en aquellas Comunidades Autónomas que así lo han hecho, señalando la normativa más relevante así como la denominación y rasgos más destacados de tales órganos.

En Andalucía, esta colaboración con la administración local se aborda a través de varios órganos, en función del tipo de entidades locales representadas. Así nos encontramos, por un lado, con el “Consejo Andaluz de Provincias” y, por otro, con el “Consejo Andaluz de Municipios”. La regulación del primero de estos órganos se realiza inicialmente en el Decreto 127/1982, de 13 de octubre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Provincias, pero será sustituida por la contenida en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad

² Firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1988. Publicada en el BOE de 24 de enero de 1989.

Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio³, que deroga el Decreto anterior. De acuerdo con esta Ley se trata del “órgano permanente de coordinación y colaboración, así como de deliberación y acuerdo, entre la Administración autonómica y las Diputaciones Provinciales de Andalucía” (artículo 43), concebido para la participación de la administración local –a través de las Diputaciones Provinciales– en el proceso de elaboración de disposiciones normativas y planes que les afecten. En concreto, el artículo 44 de esta Ley dispone que: “Son cometidos del Consejo Andaluz de Provincias: a. Conocer e informar los anteproyectos de ley y proyectos de decreto reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencia de la Administración Provincial. b. Elaborar las propuestas de objetivos y prioridades de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, que serán elevadas al Consejo de Gobierno”. Su composición, por lo demás, es mixta, integrando representantes de ambas administraciones implicadas (artículo 43.3).

A su vez la Ley 3/1988, de 3 de mayo, crea el “Consejo Andaluz de Municipios”⁴. La Ley lo define como el órgano permanente de colaboración entre la administración autonómica y los municipios andaluces. Su carácter es, únicamente, consultivo y deliberante y entre sus funciones, además de informar los anteproyectos de ley y decretos reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afectan al ámbito de competencias de la Administración municipal, se incluye la de efectuar propuestas en relación con diversas cuestiones que afectan de manera específica a dichos municipios (artículo 4). Su composición es, igualmente, mixta (artículos 6 y 8).

A los órganos anteriores, hay que añadir la “Mesa de Concertación Local” creada en virtud del Convenio firmado el 14 de junio de 2005 entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Se trata de un órgano de composición paritaria cuya finalidad es el “estudio y propuesta de las actuaciones a llevar a cabo en orden al desarrollo de una más directa implicación competencial de los Municipios en todos los asuntos que por razón de proximidad pueda desarrollar con más eficiencia en interés de sus vecino” (cláusula primera del Convenio).

Aragón procedió a una primera regulación de esta institución mediante Decreto 31/1995, de 7 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por la que se crea el Consejo Local de Aragón. Para llevar a cabo esta regulación se invoca, en la propia Exposición de Motivos, el título habilitante que supone la competencia exclusiva sobre la organización de sus instituciones de autogobierno. Con posterioridad, tras la reforma estatutaria realizada en 1996⁵, se dicta la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyos artículos 167 y 168 se dedi-

³ Su regulación se complementa con el Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias.

⁴ Desarrollo mediante Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios.

⁵ Artículo primero, 13 de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto. Tras esta modificación se establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 CE (artículo 35.1.2 EAr.).

can, precisamente, al “Consejo Local de Aragón”. La Ley lo define como “el órgano permanente de colaboración entre la Diputación General de Aragón y las entidades locales aragonesas” (artículo 167.1). Se trata de un órgano mixto, de carácter deliberante y consultivo, entre cuyas funciones destaca la de emitir informes sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma que afecten a la estructura y organización de la Administración local aragonesa. Asimismo, la Ley prevé que puedan corresponderle otras funciones: efectuar propuestas sobre criterios generales en materia de atribución de competencias a las entidades locales, delegaciones, encomiendas de gestión y dispensa de servicios, así como informar en los supuestos de transferencia de competencias; b) elaborar propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local aragonesa, y c) cualesquiera otras que le atribuyan las leyes (artículo 168). Esta regulación legislativa se desarrolla, a su vez, mediante el Decreto 137/1999, de 19 de octubre, por el que se regula el Consejo Local de Aragón que, a su vez, deroga expresamente el anterior Decreto 31/1995.

En el caso de Canarias, la regulación de este órgano de colaboración permanente entre la administración autonómica y la de las entidades locales canarias se realiza en la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, reformada, a su vez, por la Ley 14/1990, de 26 de julio. Se trata de la “Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Su composición es paritaria (artículo 21.3) y entre sus funciones se encuentra la de emitir informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios precisos para la efectividad de la coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 21.4.1)⁶.

Cantabria crea, mediante el Decreto 100/2004, de 14 de octubre, la “Comisión de Administración Local de la Comunidad de Cantabria”⁷. Se trata de un órgano consultivo y de composición mixta, en la que aparecen representadas tanto la Comunidad Autónoma como las Entidades Locales. Sus funciones se proyectan principalmente en relación con el Fondo de Cooperación Local, al establecerse su intervención preceptiva en relación con las disposiciones normativas que tengan por objeto la creación y regulación del Fondo de Cooperación Local, así como respecto de la determinación de los criterios de distribución de dicho Fondo. Además, le co-

⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.4.2) corresponden, asimismo, a la Comisión, estas otras funciones: “a) Información conjunta de carácter fiscal y financiero. b) Previsiones en relación al endeudamiento público, autonómico e insular, así como el seguimiento y evaluación de resultados de los mismos. c) Medidas tendentes a la armonización tributaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. d) Armonización de criterios en orden a la política presupuestaria y la actividad financiera del sector público de la Comunidad Autónoma, de los Cabildos Insulares y municipios. e) Informar los estudios sobre actualización y reforma del régimen económico fiscal para Canarias. f) Armonización o conjunción de criterios en la política de inversiones públicas de la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y municipios”.

⁷ Con anterioridad se había aprobado la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria, que amplía las competencias autonómicas en materia local. Ahora el artículo 25.2 ECant. establece que: “En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 2. Régimen local”.

rresponde estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales.

No obstante, de acuerdo con el diseño que el Decreto 100/2004, hace de esta Comisión, su ámbito funcional puede ser más amplio, al disponerse que “podrá” asumir otras funciones, entre las que destaca la de “emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local”⁸.

El Estatuto de Castilla-La Mancha había previsto, en su versión original que “Una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades, con las Corporaciones locales de la región” (artículo 30.5 ECL). Este desarrollo estatutario se realiza mediante la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. En ella se crea el “Consejo Regional de Municipios” como órgano consultivo al que corresponde, entre otras funciones, informar preceptivamente sobre los proyectos de ley y reglamentos que afecten al régimen local, así como elaborar estudios y propuestas en materia de Administración Local⁹. Su composición es mixta, estando integrado por representantes de la Comunidad Autónoma, así como de los Municipios y las Mancomunidades radicados en su territorio.

La creación y regulación de un órgano de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las entidades locales que la integran se aborda, inicialmente, en la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. La Ley crea varios órganos. Por un lado, el “Consejo de Cooperación” de la Administración de la Comunidad Autónoma con las provincias de Castilla y León, y, por otro, en relación con los procedimientos de transferencia o delegación en favor de los Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes, establece que se crearán “Comisiones de Cooperación” integradas por un número igual de representantes de la entidad local receptora y de la administración autonómica.

Esta normativa será expresamente derogada por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León que, no obstante, mantiene, al igual que su predecesora, una dualidad

⁸ De acuerdo con lo que dispone el artículo 2.3 de este Decreto: “La Comisión de Administración Local podrá asumir también las siguientes funciones: a) Emitir informe sobre los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local. b) Formular iniciativas, propuestas, sugerencias e informes de cuantas materias afecten a la Administración Local, en particular las que se refieran a los criterios de coordinación y colaboración entre las Entidades Locales y las Instituciones de la Comunidad Autónoma. c) Informar de las necesidades e insuficiencias de las Corporaciones Locales en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa en su prestación y el establecimiento de servicios comarcales. d) En general, efectuar propuestas al Consejo de Gobierno en cuantos asuntos, no previstos expresamente en éste artículo, convenzan a la mejor coordinación entre ambas administración públicas”.

⁹ “Son funciones de este Consejo: a) Emitir informe preceptivo sobre los proyectos de ley y reglamentos que afecten al régimen local. b) Elaborar estudios y propuestas en materia de Administración Local. c) Informar preceptivamente los expedientes para la declaración de los municipios con régimen especial regulados en el Capítulo II del Título IV de esta Ley. d) Informar preceptivamente las delegaciones de competencias de la comunidad Autónoma de los Municipios y Mancomunidades. e) Proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las Corporaciones Locales asegurando la coordinación de los diferentes órganos de las Administraciones Públicas responsables de la prestación de dicho servicio. f) Cualesquiera otras que le atribuyan las Leyes” (artículo 77 Ley 3/1991, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha).

de órganos de colaboración según se trate de las provincias o de otras entidades locales. La regulación del Consejo de Provincias permanece prácticamente inalterada, configurándose un órgano mixto de coordinación interadministrativa cuya finalidad es “proponer directrices y programas a incluir en los Planes de la Comunidad” así como “la emisión de los informes preceptivos” en los supuestos legalmente previstos (artículo 95). En este sentido, son competencia de este órgano: “a) Informar los anteproyectos de ley reguladores de los distintos sectores de la acción pública que le sean sometidos por la Junta de Castilla y León, previamente a su aprobación por la misma. b) El conocimiento, informe y propuesta a la Junta de Castilla y León de los proyectos de ley o de decreto, mediante los cuales se transfieran o deleguen funciones de la Comunidad Autónoma a todas las Diputaciones Provinciales. c) Conocer e informar los proyectos de planes provinciales de las Diputaciones Provinciales a los efectos previstos en este Título” (artículo 96).

Frente a las anteriores Comisiones de cooperación, esta Ley crea ahora el “Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales”. La regulación de su composición y funciones se remite al reglamento, si bien la Ley precisa que se trata de un órgano “con capacidad de conocimiento, informe y propuesta a la Junta de Castilla y León sobre las materias susceptibles de transferencia o delegación a dichas Entidades Locales” (artículo 98).

En Cataluña nos encontramos con la “Comisión de Gobierno Local de Cataluña” creada por el artículo 175 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y actualmente regulada en los artículos 192 y 193 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Se trata de un órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalidad y las administraciones locales. Su composición es paritaria y sus funciones, consultivas¹⁰.

En el caso de Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, crea la “Comisión Gallega de Cooperación Local”, como órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración autonómica y las entidades locales gallegas¹¹. Se trata de un órgano paritario integrado por representantes de la Comunidad Autónoma y de las entidades

¹⁰ Artículo 193.1: “Corresponden a la Comisión las funciones siguientes: a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local. b) Estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de cooperación local de Cataluña y para la elaboración y la ejecución del Plan director de inversiones locales de Cataluña. c) Estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales. d) Elaborar estudios e informes para la reforma y la modificación del régimen jurídico, del régimen de personal y otras cuestiones que afecten a los funcionarios de las corporaciones locales. e) Proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las corporaciones locales. f) Hacer propuestas y sugerencias sobre la atribución, la delegación y la asignación de competencias a los entes locales. g) Informar de las necesidades y las insuficiencias de los municipios en materia de servicios mínimos, y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales. h) Proponer criterios de coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa. i) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales”.

¹¹ Desarrollado por Decreto 280/1998, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

locales de Galicia. Sus funciones son consultivas y deliberantes, entre las que cabe citar, la de emitir informe sobre los anteproyectos de ley, reglamentos y decretos que conciernan al régimen local¹².

Al igual que en el caso cántabro, en La Rioja la regulación de este órgano de colaboración con la administración local es relativamente tardía. En efecto, su creación es obra de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, cuyo artículo 108 crea el denominado “Consejo Riojano de Cooperación Local”¹³. Se define como el órgano permanente de colaboración y cooperación entre la Administración autonómica y las entidades locales riojanas, de composición paritaria. Al igual que ocurre con los restantes órganos autonómicos, su funciones son meramente deliberantes y consultivas¹⁴.

En Navarra la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra crea un órgano permanente para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local, al que denomina “Comisión Foral de Régimen Local”. Tiene carácter deli-

¹² “La Comisión Gallega de Cooperación Local podrá ejercer las funciones consultiva y deliberante en las siguientes materias: a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley, reglamentos y decretos que conciernan al régimen local. b) Proponer medidas de asistencia y asesoramiento a los ayuntamientos, especialmente a través del estudio, información y difusión de las materias que les afecten. c) Informar de las necesidades e insuficiencias de los municipios gallegos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación. d) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales. e) Estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de las entidades locales. f) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa. g) Conocer y emitir informe sobre los acuerdos de las comisiones que se creen para la transferencia y delegación de competencias propias de la Comunidad Autónoma en las entidades locales para la encomienda de gestión, así como emitir informe previo en los casos de revocación de la delegación o de la encomienda de gestión. h) Estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local. i) Conocer y emitir informe sobre los proyectos de planes provinciales de cooperación a las obras y a los servicios de competencia municipal. j) Proponer y emitir informe sobre los convenios u otras fórmulas de colaboración interadministrativa que puedan suscribirse entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales” (artículo 191).

¹³ Con anterioridad a este desarrollo legislativo, y previa reforma estatutaria mediante la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, la Comunidad Autónoma asume en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local (artículo 9.8 ER).

¹⁴ “El Consejo Riojano de Cooperación Local podrá ejercer las siguientes funciones: a) Emitir informe sobre los anteproyectos de leyes y decretos que conciernan al régimen local. b) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes Administraciones Públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa. c) Conocer y emitir informe sobre los acuerdos de las comisiones que se creen para la transferencia y delegación de competencias propias de la Comunidad Autónoma en las entidades locales, así como emitir informe previo en los casos de revocación de la delegación. d) Estudiar y proponer criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local. e) Elevar propuestas al Gobierno de La Rioja en todo lo relativo a las relaciones económico-financieras entre la Administración Local y la Comunidad Autónoma de La Rioja. f) Velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales. g) Informar de las necesidades e insuficiencias de los municipios riojanos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación. h) Conocer e informar cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas Administraciones Públicas. i) Aquellas otras funciones que le encomienden las Leyes” (artículo 109).

berante y consultivo. Entre sus funciones se establece la de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra¹⁵. Su composición es mixta¹⁶.

Por lo que se refiere a Asturias y previa reforma estatutaria que amplía de manera genérica las competencias autonómicas inicialmente asumidas en materia local¹⁷, se crea, mediante la Ley 1/2000, de 20 de junio, la “Comisión Asturiana de Administración Local”. Se trata de un órgano de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias, los concejos y demás entidades locales radicadas en su ámbito territorial. Tiene carácter consultivo y asesor y le corresponde informar sobre cuantos asuntos derivados de las relaciones interadministrativas fuera interesada su opinión por las administraciones afectadas (artículo 1)¹⁸. Su composición, de modo similar a lo que ocurre con órganos equivalentes en otras Comunidades Autónomas es paritaria (artículo 3).

¹⁵ Artículo 69: “La Comisión Foral de Régimen Local tendrá atribuidas las siguientes funciones: 1ª. Informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra. 2ª. Informar sobre las cuestiones que le sean planteadas por su Presidente. 3ª. Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno de Navarra en materia de Administración Local, y en especial sobre: a) Dotación y sistemas de distribución de la participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra. b) Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias de la Administración de la Comunidad Foral a la Administración Local. c) Previsiones de los presupuestos de Navarra que afecten a las entidades locales. d) Atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales. e) Criterios de coordinación y colaboración entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales. 4ª. Cualesquiera otras que se le atribuyan por las leyes”.

¹⁶ “La Comisión Foral de Régimen Local estará formada, bajo la presidencia del Consejero del Gobierno de Navarra que ostente la competencia en materia de régimen local, por siete miembros representantes de la Administración de la Comunidad Foral, designados por el Gobierno de Navarra, y siete representantes elegidos de entre miembros de las entidades locales por las asociaciones o federaciones de las mismas, en proporción a su implantación en la Comunidad Foral. tendrá asimismo un secretario, designado por el Presidente de entre los miembros de la comisión” (artículo 65.1).

¹⁷ El artículo 11.10 del EAut., en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, dispone que “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: 10. Régimen local”.

¹⁸ Artículo 2: “1. Con carácter general, corresponde a la Comisión Asturiana de Administración Local estudiar y formular las sugerencias que considere oportunas en relación con las cuestiones que afecten al ejercicio coordinado de las competencias de las administraciones integrantes y a la cooperación entre la Administración del Principado de Asturias y los entes locales. 2. Serán cometidos específicos de la Comisión Asturiana de Administración Local: a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local. b) Estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales. c) Proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las corporaciones locales, asegurando la coordinación de los diferentes órganos de las administraciones públicas responsables de la prestación de dicho servicio. d) Formular propuestas y sugerencias sobre la transferencia de recursos y sobre la asignación o delegación de competencias a las entidades locales y encomiendas de gestión. e) Informar de las necesidades e insuficiencias de los concejos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales. f) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa. g) Informar con carácter preceptivo las propuestas de creación, modificación y supresión de comarcas y de áreas metropolitanas, la creación y extinción de concejos y la alteración de términos municipales. h) En general, efectuar propuestas al Consejo de Gobierno en cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas administraciones públicas. i) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación en vigor”.

Finalmente, en Murcia, la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, crea el “Consejo Regional de Cooperación Local”. Se trata de un órgano permanente de colaboración entre la administración de la Comunidad Autónoma de Murcia y los entes locales de la región. Su composición es mixta y su carácter es deliberante y consultivo. Entre sus funciones cabe citar la de emitir informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento que afecten a competencias de la administración local¹⁹.

3. Los “Consejos Locales” en los nuevos Estatutos de Autonomía y en los Estatutos reformados a partir de 2006.

Una de las novedades, sin duda, destacadas que en materia de régimen local presentan los Estatutos de Autonomía reformados o elaborados a partir de 2006 es la inclusión en el texto estatutario de estos “Consejos Locales”. El único que se aparta de esta línea es el nuevo Estatuto de las Islas Baleares, al no contener referencia alguna a la colaboración entre administración autonómica y local a través de un órgano específico, de creación estatutaria. No obstante, en la medida en que se remite al Parlamento autonómico la aprobación de una ley de régimen local para las Illes Balears, no se descarta la posible creación de un órgano de tales características, cuyo rango será, en todo caso, legal, de modo similar a los supuestos hasta ahora analizados.

Siguiendo un orden cronológico empezaremos por el Estatuto de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 64, párrafo 4º dispone que: “Se creará una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones. Dicha Comisión Mixta informará preceptivamente, en la tramitación por Les Corts, las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter”.

¹⁹ Artículo 3: “Son funciones del Consejo Regional de Cooperación Local: 1. La emisión de informes sobre: a) Los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local. b) La atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales. c) Las propuestas de creación y supresión de municipios y la alteración de términos municipales. d) Los objetivos y prioridades que hayan de presidir la elaboración de los planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. e) La distribución del Fondo de Cooperación Municipal. f) Todo lo relativo a resoluciones en materia de infraestructuras que comprendan más de un municipio y que por su interés o envergadura se considere procedente informar por cualquiera de las representaciones. g) Previsiones de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma que afecten a las corporaciones locales. 2. Conocer los acuerdos del Consejo de Gobierno mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las corporaciones locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que supongan incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. 3. Elevar propuestas al Consejo de Gobierno de todo lo relativo a las relaciones económico-financieras entre la Administración local y la Comunidad Autónoma. 4. Conocer e informar cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas administraciones públicas”.

Le sigue el nuevo Estatuto catalán, el más novedoso de todos, al crear un órgano de representación exclusivamente local. Se aparta así, de los otros “Consejos Locales” de composición mixta, integrados por representantes de ambas administraciones, autonómica y local, y normalmente adscritos a la Consejería con competencias en materia de régimen local. Se trata del “Consejo de Gobiernos Locales” previsto en el artículo 85 EC como el “órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat”. Respecto de sus funciones, se dispone que “El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico.” Finalmente, se remite a la Ley autonómica la composición, organización y funciones del Consejo de Gobiernos Locales (artículo 85 EC).

La creación de este órgano es, por lo demás coherente, con las competencias que en materia de régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma y que, al igual que en otros Estatutos, se procede a desglosar de manera detallada y, entre las cuales se incluye “Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales” [artículo 160.1.a) EC].

También en el nuevo Estatuto andaluz encontramos una regulación detallada de las competencias que en materia de régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma, entre las que destacamos la relativa a las relaciones entre la Junta de Andalucía y los entes locales. Así, el artículo 60.1 dispone que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”.

En conexión con esta competencia, el artículo 95 dispone la creación de un órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos en los siguientes términos: “Una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón también detalla las competencias que en materia de régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma, entre las que se incluye “las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón” (artículo 71.5ª EAr.). En relación con el órgano específico a través del cual se articula esta cooperación y colaboración interadministrativa, el Estatuto de Autonomía se refiere al órgano que ya venía desempeñando esta función: el Consejo Local de Aragón que, pasa ahora a estar cubierto por la garantía que supone su previsión estatutaria.

Dispone, así, el artículo 86 EAr. que “El Consejo local de Aragón es el órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. El Consejo debe ser oído en las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a los gobiernos locales”.

Finalmente, en el caso de Castilla y León, el nuevo Estatuto de Autonomía contempla, en su artículo 51, el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León en los siguientes términos: “1. La ley de las Cortes de Castilla y León prevista en el artículo 49 del presente Estatuto regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales de Castilla y León, en el que éstas estarán representadas con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional. 2. El Consejo de Cooperación Local será oído en el proceso de preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales”.

4. La legislación autonómica sobre los “Consejos Locales” previstos estatutariamente.

Hasta el momento, son varias las Comunidades Autónomas que han desarrollado sus previsiones estatutarias en esta materia. Andalucía lo ha hecho a través de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. Complementada, a su vez, por la Resolución de 30 de enero de 2009, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica el Acuerdo de 26 de enero de 2009, del Consejo Andaluz de Concertación Local, por el que se aprueba su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior.

Este Consejo Andaluz de Concertación Local constituye un órgano nuevo que viene a sustituir a los anteriores Consejo Andaluz de Municipio, Consejo Andaluz de Provincias, así como a la Mesa de Concertación Local. En cuanto a su naturaleza jurídica, aparece diseñado en la Ley como un órgano de la Junta de Andalucía, colegiado y permanente, y de carácter deliberante y consultivo (artículo 2). Acorde con este carácter consultivo la Ley establece como regla general, que sus dictámenes no serán vinculantes –salvo que así se determine expresamente– aunque su consulta será preceptiva en los casos previstas en su Ley reguladora y disposiciones de igual rango, y facultativa en los restantes. La Ley regula con gran amplitud sus funciones entre las que cabe destacar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 EA, su función consultiva se ejerce no sólo en relación con los anteproyectos de ley –y, por tanto, en relación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía–, sino también en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten a las Corporaciones Locales –y, en consecuencia, en relación con el Parlamento de Andalucía–²⁰. Respecto a su composición, la Ley introduce

²⁰ “El Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá las siguientes funciones: a) Informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales. b) Informar facultativamente propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito local, no incluidas en la letra anterior, cuando así se determine por el órgano competente.

como novedad la necesaria presencia equilibrada de hombres y mujeres: “El Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres, con representación de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local” (artículo 5.1).

En el ámbito de la Comunidad Valenciana nos encontramos con el Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consell, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Modificado, a su vez, por Decreto 236/2009, de 18 de diciembre.

Finalmente, en el caso de Aragón ha de entenderse vigente la normativa autonómica ya existente sobre el “Consejo Local de Aragón”: la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y el Decreto 137/1999, de 19 de octubre, por el que se regula el Consejo Local de Aragón²¹.

5. Conclusiones.

La creación de los denominados “Consejos Locales” se enmarca dentro de las competencias autonómicas en materia de régimen local. De ahí que su plasmación estatutaria sea reflejo de la atención que desde los Estatutos de Autonomía se presta a las cuestiones relativas al “gobierno

c) Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones Locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de la consulta que, a los mismos efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. d) En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre la transferencia y delegación de competencias a las Entidades Locales. e) Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las Entidades Locales, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios que conciernen o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma. f) Definir los parámetros a tener en cuenta para la aplicación, coordinación y optimización de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de las Administraciones Locales. g) Efectuar propuestas, al órgano competente, de medidas de apoyo a las Entidades Locales que demanden asistencia técnica para lograr una mayor eficacia en la gestión. h) Elaborar propuestas, al órgano competente, de organización de las relaciones de colaboración entre la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales. i) Efectuar propuestas, al órgano competente, de colaboración y cooperación con los Municipios y las demás Entidades Locales de Andalucía, con mecanismos y fórmulas que garanticen la prestación de servicios públicos de calidad. j) Recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales. k) Emitir su parecer con carácter previo a la declaración que, por razones de interés público debidamente justificadas, efectúe el Parlamento de Andalucía de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales. l) Cualquier otra que se le atribuya mediante norma autonómica con rango legal” (artículo 3 Ley andaluza 20/2007).

²¹ La reforma de este Decreto por el Decreto 243/2007, de 2 de octubre, tiene un carácter menor, en relación con la adscripción administrativa del Consejo Local de Aragón y viene motivada por la nueva organización de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

local". Esto explica que su inclusión en el nivel estatutario constituya un fenómeno reciente, presente sólo en los nuevos Estatutos o aquellos que han sido reformados a partir de 2006. Esta ausencia de previsión estatutaria no implica, sin embargo, que tales órganos fuesen desconocidos en los diversos ordenamientos autonómicos sino, simplemente, que su existencia es fruto, generalmente, de la actividad legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Con la excepción del supuesto balear, todos los Estatutos nuevos o reformados regulan la creación de un órgano específico de colaboración con las Entidades Locales. De estas previsiones estatutarias destaca la regulación de sus funciones, puesto que se les atribuye –no así en el caso de Castilla y León– funciones consultivas en relación con la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas que afecten, de manera específica, a las entidades locales, lo que constituye una novedad respecto de las legislaciones precedentes.

Finalmente, el nuevo "Consejo de Gobiernos Locales" catalán se aparta de los restantes *Consejos Locales*, de composición mixta, integrados por representantes de ambas administraciones, autonómica y local, y normalmente adscritos a la Consejería con competencias en materia de régimen local. Frente a éstos, el "Consejo de Gobiernos Locales" se configura como un órgano de representación exclusivamente local.

§ 32. OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES DE RELACIÓN EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Francisco Javier Durán Ruiz

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. Otros órganos e instituciones de relación en los nuevos Estatutos de Autonomía en el ámbito internacional y de la Unión Europea.**
- 3. Nuevos órganos estatutarios de relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.**
- 4. Relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas y nuevos órganos estatutarios.**
- 5. Órganos e instituciones autonómicas de relación con los entes locales más allá de los Consejos Locales en los nuevos Estatutos.**
- 6. Conclusiones.**
- 7. Bibliografía.**

1. Introducción.

La especificidad de la temática a la que nos enfrentamos, así como su carácter residual, motiva que se haga innecesario el análisis de los Estatutos de Autonomía que no han sufrido reformas en profundidad en los últimos tiempos, ya que únicamente en éstos últimos podemos encontrar elementos novedosos a nivel tanto orgánico, institucional y de instrumentos de relación que complementen los que hasta el momento se han analizado.

Con carácter previo debemos además realizar dos advertencias, fruto del carácter exhaustivo de la obra en que nuestras reflexiones se insertan, así como de la temática a la que nos enfrentamos, ambas acompañadas de una disculpa. En primer lugar, porque existe gran probabilidad de que reiteremos cuestiones ya analizadas con anterioridad, considerando que las cuestiones que trataremos se determinan por exclusión de las ya abordadas y necesitan por tanto de las mismas para su comprensión y ubicación sistemática. Y en segundo lugar, porque la particular imbricación de las relaciones institucionales con el principio de colaboración y sus manifestaciones en el Estado autonómico, serán causa más que probable de que adelantemos cuestiones que deberán ser tratadas en el próximo capítulo, relativo precisamente a la participación y colaboración en el Estado autonómico.

Dicho esto, seguiremos para nuestro análisis de los órganos e instituciones con incidencia en las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas una división basada en los diferentes ámbitos territoriales en que tales órganos, instituciones o instrumentos van a desarrollar su actividad conforme a las previsiones estatutarias. De este modo, comenzaremos por la referencia al ámbito internacional y comunitario, descendiendo posteriormente al marco de relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado, deteniéndonos más adelante en las relaciones de carácter horizontal entre las propias Comunidades Autónomas y, posteriormente, en los cauces orgánicos que los Estatutos prevén a nivel interno para intensificar las relaciones institucionales entre los entes de carácter autonómico y los de ámbito local.

2. Otros órganos e instituciones de relación en los nuevos Estatutos de Autonomía en el ámbito internacional y de la Unión Europea.

Sin duda las competencias autonómicas en relación con la cooperación exterior en los nuevos Estatutos de Autonomía y reformas más recientes han sido objeto de una enorme potenciación respecto a sus predecesores, que en la mayoría de los casos ni siquiera mencionaban esta cuestión (cfr. por ejemplo el artículo 23 del EA de 1981). Cabe decir, en términos generales, que los Estatutos de Autonomía han entendido, siguiendo muy de cerca la doctrina del Tribunal Constitucional (vid. SSTC 165/1994, 137/1989, 80/1993 ó 65/1998, entre otras), que el natural equilibrio entre unidad y autonomía se traduce en el ámbito internacional en un derecho de participación de las Comunidades Autónomas en algunas manifestaciones de la conducción exterior del Estado que la habilitan para integrarse en el *ius contrahendi* del Estado, para ostentar un ámbito convencional autónomo y cierto derecho de representación exterior, especialmente en el ámbito de la Unión Europea. La cesión por parte del Estado de competencias que han

pasado a ostentar las instituciones de la Unión Europea y que bien podían corresponder a las Comunidades Autónomas lo justifica sobradamente.

Aparecen en los nuevos textos diversos mandatos estatutarios de actuación y proyección exteriores de las Comunidades Autónomas, entre los que cabe mencionar los que se producen en el ámbito cultural y lingüístico especialmente en las Comunidades Autónomas con lengua propia. Así por ejemplo, el artículo 6.4 EC, en sede de la regulación de la lengua propia y de las lenguas oficiales, insta a la Generalidad a promover “la comunicación y la cooperación con las demás comunidades y los demás territorios que comparten patrimonio lingüístico con Cataluña”, y agrega que “La Generalidad y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y difusión exterior del catalán”. Se realiza una previsión con una redacción similar en relación con el fomento de la comunicación, cooperación e intercambio cultural respecto de los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña (artículo 12 EC), pertenecientes o no al Estado español. Además, hemos de destacar que en la formalización de pactos y acuerdos, bien por parte del Estado o de la Generalidad, se añade la cláusula de que los instrumentos de colaboración “puede incluir la creación de organismos comunes”¹. Cabe por lo tanto la creación de órganos para la promoción de estas relaciones, aunque sólo se recoge expresamente en el Estatuto de Cataluña, que, por otra parte, tampoco ha creado órganos concretos para desarrollar esta función dentro del propio Estatuto.

Existen otros mandatos en los nuevos Estatutos en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en los organismos internacionales que, cuando así lo tienen previsto en sus Estatutos –como ocurre en el artículo 198 EC–, no van a necesitar de autorización estatal para la participación de la Comunidad en los organismos internacionales cuyos estatutos (los del organismo internacional) permitan la participación de entes territoriales subnacionales. También incluye Cataluña una referencia a la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas catalanas en el artículo 200 de su Estatuto. Este artículo, pese a poder tener otros usos y funciones, hay que entenderlo actualmente en el contexto de las selecciones deportivas catalanas y en la pretensión de que compitan internacionalmente².

¹ Artículo 12. Los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña.

La Generalitat debe promover la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado español, que tienen vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña. A tales efectos, la Generalitat y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros instrumentos de colaboración en todos los ámbitos, que pueden incluir la creación de organismos comunes”.

² La STC 1/1986, de 10 de enero, indica en este sentido que existe una “posible proyección internacional de las federaciones deportivas autonómicas, como tales y cuando concurren las condiciones para ello legalmente previstas” (FJ 2º), lo que quiere decir que, en algunos casos, la representación internacional del Estado español, sin contravenir lo dispuesto en la Ley 10/1990, del Deporte, puede ser asumida por estas federaciones autonómicas y no por las españolas correspondientes en los casos en los que no existe federación española de una modalidad deportiva pero sí una federación vasca, canaria o gallega. No obstante, esto no deja resuelta la cuestión de la constitucionalidad del artículo 16.6 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, en el que se establece que “la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional”, pues en su redacción no se contiene ningún matiz o restricción que delimite los supuestos en que sería admisible esa posibilidad: competiciones en que no participe la

Se desarrollan en los nuevos Estatutos de Autonomía unos ámbitos fundamentales de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas, como son la cooperación interregional, la cooperación transfronteriza y la cooperación al desarrollo, que no implican la inclusión de órganos concretos para desarrollar tales funciones en los Estatutos, pese a que en ámbitos como la cooperación al desarrollo existe una cada vez más amplia e instaurada organización institucional que se extiende también fuera de nuestras fronteras³.

Cabe hacer referencia en el ámbito organizacional a las comunidades de personas de una determinada Comunidad Autónoma que residen en el exterior. Se trata de entidades privadas legalmente constituidas fuera del territorio español (fundaciones, asociaciones y otras entidades asociativas sin ánimo de lucro) que reciben un reconocimiento oficial por acuerdo del Gobierno de la Comunidad Autónoma de origen, habitualmente previa solicitud de la propia comunidad, como los denominados *casals* (centros catalanes y agrupaciones catalanas). Todos los nuevos Estatutos han establecido el derecho de tales comunidades a participar en la vida de sus comunidades autónomas de origen, y a obtener un reconocimiento oficial. Además, en orden al fomento y protección de tales comunidades, destacan las previsiones estatutarias que otorgan a los Gobiernos de las CCAA respectivas la posibilidad de formalizar acuerdos directamente con las instituciones públicas y privadas de los territorios y países donde se encuentren, y de instar del Estado la suscripción de tratados internacionales sobre estas materias (vid. artículo 6 EA, artículo 13 EC, artículo 11 EB, artículo 3.3 EV y artículo 9 ECL).

Sin perjuicio de las Oficinas autonómicas en el exterior a las que se ha hecho cumplida referencia en capítulos anteriores de esta misma obra, aparece como órgano específico en el marco de las relaciones con la Unión Europea, el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos. Dicho órgano es exclusivo del Estatuto valenciano, que en su artículo 61.5 dispone que será creado por ley y lo contextualiza como un órgano de carácter consultivo, con la función de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas de la Comunidad Valenciana, así como de plantear acciones estratégicas de esta CA en la UE.

selección nacional además de las no oficiales. Aunque el asunto después de diez años se encuentra pendiente de resolver por el TC, dicho precepto fue suspendido y la suspensión ratificada por el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 9 de febrero de 1999, en atención al perjuicio grave para el interés general, “pues la imagen internacional de España se vería inevitablemente alterada en un foro de tanta y tan eficaz difusión como es el de las competiciones deportivas, con el riesgo de que, caso de prosperar el recurso de inconstitucionalidad, sería necesario rectificar de nuevo aquella pluralidad y volver al modelo de representación internacional hasta ahora existente”.

³ Así la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, o la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), son de creación muy reciente y no han tenido aún la necesaria consolidación en la estructura orgánica de sus respectivas CCAA que justifique pasar a formar parte de sus respectivas normas estatutarias.

3. Nuevos órganos estatutarios de relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

A lo largo de los años se ha venido consolidando en el Estado Autonómico la práctica del bilateralismo en las relaciones entre el Gobierno estatal y los autonómicos, como habrá podido comprobarse en los anteriores capítulos de esta obra, y se certifica en los nuevos órganos e instrumentos que los nuevos Estatutos han puesto en la órbita competencial autonómica que aquí analizamos, donde se aprecia una particular tendencia a la imposición al Estado por parte de las Comunidades Autónomas de órganos de carácter bilateral y composición paritaria de representantes de los gobiernos autonómicos y el central. No en vano el profesor Cámara Villar sitúa esta tendencia a la bilateralidad como una de las causas que han contribuido de forma más relevante a la debilidad estructural y funcional de los sistemas de integración, coordinación, colaboración y cooperación en el Estado Autonómico, destacando como un serio problema que determinadas Comunidades, “desde una posición de base de enfrentamiento por el carácter histórico diferenciado del que parten y esgrimen, mantengan en exclusiva una tendencia al acuerdo circunstancial bilateral con el Estado, huyendo del tratamiento uniforme y homogéneo que sobre determinadas materias podría conseguirse multilateralmente, bien en el marco institucional, bien en el más general de una Conferencia sectorial, donde les resulta mucho más difícil satisfacer las exigencias de su particularidad”⁴.

Debemos comenzar aclarando que una amplia mayoría de las instituciones y órganos que se han analizado en capítulos anteriores, y especialmente las instituciones de autogobierno “clásicas” en cuanto previstas en la Constitución, tienen entre sus competencias fundamentales funciones de relación institucional, tanto con respecto al Estado –las que ahora nos interesan–, como al resto de Comunidades Autónomas y a los entes locales. Nos remitimos, a ese respecto, a los respectivos capítulos donde ya se habrá expuesto detalladamente dicha circunstancia al apuntarse las competencias de cada institución.

Destaca no obstante, por su claridad y porque el resto de Estatutos de Autonomía no lo incluyen expresamente, la referencia del EA en su artículo 225 –dentro del Título IX dedicado expresamente a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, y en el Capítulo I, relativo a las “relaciones con el Estado”–, a que la representación de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado “corresponde al Presidente de la Junta” (previsión que se incluía ya en el artículo 73 del EA de 1981).

Fuera del marco de las Comisiones Bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, aparecen otros mecanismos marcados por la tendencia a la bilateralidad en las relaciones de las Autonomías con el Estado que quedan plasmadas en los nuevos Estatutos. Se establece en algunos de ellos una posibilidad (artículo 223 EA y 179 EC) o bien una obligación expresa (artículo 50 EB) para los senadores nombrados por la Comunidad Autónoma de rendir cuentas de su actividad en el

⁴ CÁMARA VILLAR, G.: “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas”, en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A. (coords.): *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. I, INAP y COLEX, 2005, p. 123.

Senado frente al Parlamento autonómico que los ha designado, especialmente en aquellas cuestiones que sean de interés de la Comunidad que los ha designado. En los dos primeros casos, se remite al Reglamento de los respectivos Parlamentos la forma y contenido que revestirán tales comparecencias⁵. No obstante, sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado el 22 de diciembre de 2005, ha incluido previsiones en este sentido:

“Artículo 153. Relaciones con los senadores que representan a la Generalidad en el Senado. 1. Las comparecencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalidad en el Senado son obligatorias y se rigen por lo dispuesto por el artículo 157. 2. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina el órgano competente para sustanciar las comparecencias de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado. Las propuestas de comparecencia deben estar suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados. 3. Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, a petición de la tercera parte de estos o por acuerdo de comisión, pueden comparecer en una sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalidad o con las comunidades autónomas. 4. Los senadores deben ser informados de los acuerdos y los debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado”.

Por su parte, el vigente Reglamento orgánico del Parlamento andaluz, aprobado el 28 de septiembre de 2005, establece en su Título decimotercero (artículos 180-182), el procedimiento de designación de los senadores que representarán a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Senado de la Nación, pero no hace ninguna referencia al régimen de sus comparecencias posteriores. Dicho procedimiento se ha trasladado a la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 8, dedicado a la “comparecencia de los Senadores y Senadoras designados ante el Parlamento de Andalucía”, remite al Reglamento del Parlamento de Andalucía la determinación de los términos en los que se producirán las comparecencias previstas en el artículo 223 del EA, por lo que el mencionado Reglamento deberá adaptar su contenido a las previsiones del Estatuto de Autonomía andaluz de 2007.

Por último, el artículo 50 del Estatuto balear se refiere a esta cuestión no al abordar las relaciones institucionales de la Comunidad, sino al referirse a las funciones que desempeña el Parlamento balear dentro del Título IV dedicado a las Instituciones autonómicas de la Comunidad de las Islas Baleares. La comparecencia “ante la comisión parlamentaria pertinente” (no habla el Estatuto balear de la posibilidad de comparecer ante el pleno), puede realizarse a iniciativa del propio Senador o a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados, siendo por tanto más detallado este artículo que los anteriores.

⁵ “EA: Artículo 223. Senadores por Andalucía. Los Senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado”.

“EC: Artículo 179. Comparecencia de Senadores ante el Parlamento. Los Senadores elegidos en Cataluña y los que representan a la Generalitat en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento”.

El resto de nuevos Estatutos no incluyen esta previsión de comparecencia de los Senadores en su articulado, como tampoco lo hacen obviamente, aquellos que no han sido objeto de reforma recientemente.

En el mismo contexto de la bilateralidad consagrada en los nuevos Estatutos podemos insertar las previsiones de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales previstos en la Constitución, que se analizarán en capítulos sucesivos de esta obra, y en lo que aquí nos interesa, la posibilidad que incluyen en particular los Estatutos catalán y andaluz de solicitar al Estado que cree delegaciones territoriales de algunos de ellos en sus respectivas comunidades autónomas, en particular de los organismos reguladores: el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (cuando su sede no se encuentre ya en la Comunidad respectiva, artículo 87.3 EA y 183.5 EC).

En segundo lugar, en cuanto a los órganos de relación institucional previstos en los nuevos Estatutos de Autonomía, vamos a subrayar algunas previsiones de creación de órganos cuya misión es desarrollar una actuación coordinada de con la Administración Estatal. En ocasiones, tales órganos se adscriben a algunas de las instituciones recientemente incorporadas a los nuevos Estatutos de Autonomía, tomando alguna de las formas que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en el ámbito de la colaboración interadministrativa.

Este es el caso del artículo 204 del Estatuto de Cataluña, que regula con carácter novedoso la Agencia Tributaria de Cataluña. Como indica Pere Sol⁶, este órgano tiene un doble carácter, puesto que constituye una pieza esencial para garantizar la autonomía financiera, pero al mismo tiempo debe servir como instrumento de colaboración y coordinación entre el Estado y la Generalidad en materia tributaria. El Estatuto atribuye a la Agencia la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalidad, y también, por delegación del Estado establecida en el propio Estatuto, de los tributos cedidos en su totalidad. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás tributos del Estado recaudados en Cataluña corresponden a la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de que puedan delegarse en la Generalidad o que puedan establecerse fórmulas de colaboración.

Lo que nos interesa aquí destacar es la previsión que realiza el artículo 204 del Estatuto catalán en su párrafo 2, que dispone que en un plazo de dos años desde la entrada en vigor del Estatuto debe establecerse un consorcio⁷ o un ente equivalente, con participación paritaria de la

⁶ PERE SOL: "Las finanzas de la Generalidad", en BARCELÓ, M. y VINTRÓ, J. (coords.): *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 655-656.

⁷ Puede definirse el Consorcio administrativo contemporáneo, en palabras de Nieto Garrido, "como Corporación instrumental de Derecho público que se distingue de otros instrumentos de cooperación administrativa por la presencia de tres elementos esenciales, a saber: composición heterogénea, finalidad singular y la necesaria existencia de una organización" (NIETO GARRIDO, E.: "El consorcio administrativo en la legislación de Andalucía", *Cuadernos de Gestión Pública Local*, ISEL, segundo semestre de 2000, puede consultarse en www.isel.org).

Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Agencia Tributaria de Cataluña. Dicho Consorcio podrá posteriormente transformarse, según el propio EC, en la Administración Tributaria de Cataluña, cuestión que ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional y que ha sido fuertemente contestada desde diversos sectores, especialmente por la organización profesional de inspectores de hacienda del Estado⁸.

Para limar asperezas, el artículo 204.3 EC dispone que, en cualquier caso, ambas Administraciones Tributarias deben establecer los mecanismos necesarios que permitan la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentación con trascendencia tributaria que deban surtir efectos ante la otra Administración, facilitando con ello el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Esto supone la creación de una especie de “ventanilla única” en el ámbito tributario.

La Agencia fue creada por la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, y desarrollada por reglamento mediante el Decreto 279/2007, de 24 de diciembre, comenzando a funcionar el 1 de enero de 2008. Sin embargo el Consorcio aún no ha sido constituido, habiéndose sobrepasado el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Estatuto, que finalizó el 9 de agosto de 2008, como recuerda la Disposición Adicional Decimocuarta de la mencionada Ley 7/2007, creadora de la ATC.

A imagen del EC, el artículo 181 del EA, relativo a la organización en materia tributaria, dispone la creación por ley de una Agencia Tributaria para encomendarle la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. En relación con los demás impuestos cedidos gestionados por la Administración Tributaria del Estado en Andalucía, prevé que pueda establecerse un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo

El Consorcio administrativo está regulado en los artículos 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, el artículo 87 de la LBRL, que admite la consorciación de entidades privadas sin ánimo de lucro con fines concurrentes con los de las Administraciones públicas y el artículo 110 del TRRL. Además, esta figura ha sido regulada con carácter general, es decir, fuera del ámbito local en el que tradicionalmente se constituye, por el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El citado precepto posibilita la constitución de Consorcios administrativos para la gestión de convenios de colaboración celebrados entre el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, es decir, sin la participación de ninguna entidad local. A esta regulación de carácter estatal hay que añadir la aprobada por las respectivas Comunidades Autónomas, justificando todo ello la previsión estatutaria que aquí comentamos.

⁸ Según dicha organización “...se concibe la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña como primer paso para volver a las pretensiones iniciales de lograr una soberanía e independencia fiscal que no está prevista en la Constitución, ni en el texto del Estatuto aprobado. De acuerdo con esta norma, los tributos estatales no cedidos, como Sociedades, no forman parte de los recursos de los que se nutre la Hacienda de la Comunidad Autónoma, por lo que el concepto utilizado por algunos, de tributos recaudados en Cataluña, o impuestos que pagan los catalanes, no tiene ninguna cobertura legal. Por otra parte, el Consorcio está previsto para la colaboración entre el Estado y la Generalitat, cuando así lo exija la naturaleza del tributo, situación que, en el caso de algunos tributos cedidos parcialmente, como el IVA, es justo la contraria, ya que su naturaleza hace imposible una gestión descentralizada en las CCAA”. (Véase el documento de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado “Funciones de la Agencia Tributaria de Cataluña y del Futuro Consorcio, de julio de 2007, que puede consultarse en <http://www.inspectoresdehacienda.org>).

exija la naturaleza del tributo, y prevé también, a tal efecto, la constitución en el ámbito de la Comunidad Autónoma de un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma.

La diferencia fundamental que se aprecia entre este artículo y su homólogo del Estatuto de Cataluña (artículo 204) es la ausencia en el Estatuto andaluz de la previsión de transformación del consorcio previsto en la única Agencia Tributaria de Andalucía. En cualquier caso, al igual que en el caso catalán, se encuentra en funcionamiento la Agencia Tributaria de Andalucía creada por la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, y cuyo Estatuto ha aprobado recientemente el Decreto 324/2009, de 8 de septiembre, pero sigue pendiente la Constitución del aludido consorcio entre las administraciones tributarias estatal y autonómica.

De igual modo, el artículo 106.6 del Estatuto aragonés, prevé la constitución, para la gestión tributaria de los tributos cedidos parcialmente, y especialmente cuando lo exija la naturaleza del tributo y de acuerdo con el Estado, de un instrumento o ente equivalente en el que participarán, de forma paritaria, la Administración Tributaria del Estado y de la Comunidad Autónoma. No se alude expresamente en este caso a que el órgano gestor tenga que revestir la forma de consorcio. El Estatuto Balear, por su parte, remite en este aspecto a los convenios de colaboración que se establezcan entre el Estado y la Comunidad, sin prever la creación de nuevos órganos, y delegando en la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la potestad de acordar el alcance y las condiciones de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos que corresponderán a la Agencia Tributaria balear (artículo 103.3 EB).

En la misma línea que venimos comentando, de creación de nuevos espacios de relación institucional a instancia de los nuevos Estatutos de Autonomía, podemos destacar la previsión inserta en la Disposición Adicional Tercera del Estatuto andaluz, dirigida a la constitución de una Comisión de carácter mixto entre la Administración estatal y autonómica, al objeto de garantizar las inversiones estatales en Andalucía que el propio precepto prevé y garantizar el equilibrio territorial previsto en el artículo 138 CE. Dispone el Estatuto que “La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años”⁹. Como exponen Pérez Royo y Carrasco González¹⁰, se trata de una cuestión polémica, ya que se duda de la capacidad de un Estatuto para vincular a las Cortes Generales y

⁹ Efectivamente se ha constituido a instancias de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado un Grupo de Trabajo entre la Administración estatal y la autonómica sobre los criterios de población y de inversión a utilizar para dar cumplimiento a la Disposición Adicional Tercera del EA.

En el primer ejercicio de vigencia del nuevo Estatuto de Autonomía, es decir, en 2008, la inversión total del sector público para Andalucía prevista en esos presupuestos del Estado ascendió a 4.345,41 millones de euros, y para el año 2009 ascenderá a 4.410,94, es decir, el 17,8% del total regionalizable que a su vez equivale al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado. De esta forma, durante los dos primeros ejercicios presupuestarios tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía se ha cumplido lo previsto en la Disposición Adicional, con una inversión media en nuestra Comunidad de 4.378,17 millones de euros que equivale al 17,8% de la inversión total regionalizable del Estado.

¹⁰ PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M.: “La Hacienda de Andalucía”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2008, p. 1.084.

al Gobierno estatal en la distribución de inversiones, y se critica también que no exista un único criterio generalizable a este respecto en todas las Comunidades, sino que cada una establece aquel criterio que más favorece a sus intereses, con la incongruencia que ello produce.

En materia de seguridad, y teniendo en cuenta las competencias en materia de policía autonómica que corresponden a las Comunidades Autónomas, todos los nuevos Estatutos (a excepción del balear), prevén la creación de una Junta de Seguridad para la coordinación de las actuaciones de la Policía Autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de composición paritaria. Aparece dicho órgano en los artículos 76.4 EAr., 65.4 EA, 72.3 ECL, 164.4 EC y 55.5 EV, respectivamente.

Siendo la función de coordinación de las Policías autonómicas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales la competencia esencial de la Junta de Seguridad, existen algunos matices en la configuración de este órgano en los distintos Estatutos. Así, su creación no resulta obligatoria en Aragón si atendemos a la redacción literal del artículo 76.4 del Estatuto aragonés, que dispone que “se creará, en su caso, una Junta de Seguridad”, de forma coherente con el carácter optativo que otorga igualmente a la creación de una Policía Autonómica en el apartado primero del mismo artículo, que reza “1. La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica correspondiente”, ya que en la actualidad la Comunidad de Aragón no cuenta con Policía Autonómica.

En todos los Estatutos que la regulan se establece la representación paritaria del Gobierno y de la Comunidad Autónoma en la Junta de Seguridad, si bien sólo en los casos de las Comunidades de Cataluña y la Comunidad Valenciana se arrojan las propias Comunidades la presidencia de dicho órgano, que en ambos casos corresponde según sus respectivos Estatutos al presidente de la Generalidad.

Destacar finalmente, el matiz de órgano de relación internacional que otorga a la Junta de Seguridad en su regulación el artículo 164.4 del Estatuto de Cataluña. Dispone el precepto que la Junta de Seguridad participará, además de en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. Y no sólo eso, sino que también estará presente, de acuerdo con el Estado, en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado¹¹.

Para finalizar, debemos a hacer una referencia a una institución de destinada a ser un núcleo de colaboración y relación entre las Administraciones estatal y autonómica en el ámbito cultural, el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. La dudosa tendencia de los nuevos Estatutos de crear unilateralmente obligaciones para el Estado pone a esta institución en una situación difícil

¹¹ Vid., en este sentido, AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA, I.: “Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada, ¿se opera algún cambio con el nuevo Estatuto de Cataluña?”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 17, diciembre 2006, pp. 64 y ss.

para que el Estado pueda satisfacer los contradictorios intereses autonómicos plasmados en los diferentes Estatutos de Autonomía de Aragón, Baleares, Valencia y Cataluña de participar en dicho Patronato, que conserva buena parte de la historia de España y una parte aún más relevante la historia de las Comunidades autónomas cuyos territorios en su día formaron parte de la Corona de Aragón, y de otros territorios actualmente bajo diversas soberanías –el Rosellón, la Cerdaña, el Conflent y el Vallespir, Córcega, Cerdeña, Sicilia–.

La polémica fundamental se abrió a cuenta del Estatuto de Cataluña, que en la Disposición Adicional Decimotercera de su Estatuto declara que “Los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo”. Tal disposición ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el resto de Comunidades Autónomas interesadas en el Archivo y particularmente en el caso de Aragón, en el mantenimiento de su integridad como unidad histórica y su gestión unificada, como refleja la DA primera del Estatuto de Aragón, con la que contestaba a la disposición del EC anteriormente mencionada respecto de la gestión de los alegados como fondos propios de Cataluña.

Los Estatutos de las Comunidades aragonesa, balear y valenciana disponen la creación y regulación mediante la correspondiente norma estatal, y bajo la tutela del Estado, del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, estableciendo su necesaria participación en el mismo, con carácter “preeminente” en los casos de Aragón (DA 1ª)¹² y Valencia (DA 3ª)¹³ aunque reconociendo también la participación de otras Comunidades, y “en igualdad con el resto de Comunidades afectadas” en el caso de Baleares (DA 1ª)¹⁴. Además, destaca una vez más la extralimitación en el uso de sus competencias especialmente en el caso de la Comunidad de Aragón, al pre-determinar el contenido de la norma reguladora del mencionado Patronato del Archivo de la

¹² EA. “Disposición Adicional Primera. 1. Mediante la correspondiente norma del Estado, y bajo la tutela de éste, se creará y regulará la composición y funciones de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrá participación preeminente la nacionalidad histórica de Aragón y otras Comunidades Autónomas. Dicho Patronato informará con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada. 2. La nacionalidad histórica de Aragón informará el anteproyecto de norma a que se refiere el apartado anterior, atendiendo a la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón”.

¹³ EV “Disposición Adicional Tercera. 1ª. Por medio de la correspondiente norma del Estado se creará y regulará la composición y funciones del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de España, en la que tendrá participación preeminente la Comunitat Valenciana y otras Comunidades Autónomas. 2ª. El Consell de la Generalitat, previo informe del Consell Valencià de Cultura, informará el anteproyecto de norma al que se refiere el apartado anterior, que atenderá a la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón”.

¹⁴ EB “Disposición Adicional Primera. Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. Mediante la normativa correspondiente del Estado y bajo su tutela, se creará y se regularán la composición y las funciones del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el cual tendrá participación la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en igualdad con el resto de las Comunidades Autónomas afectadas. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears emprenderán las acciones necesarias para hacer efectiva la constitución del Patronato”.

Corona de Aragón disponiendo que deberá informar con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada.

Por otra parte, los Estatutos de Aragón y Valencia incluyen un derecho a informar el anteproyecto de la norma constitutiva del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, de cuyo respeto da fe la breve exposición de motivos del Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, por el que se crea el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. En su composición consigue dar cumplimiento a las previsiones estatutarias de las cuatro Comunidades Autónomas implicadas, por la vía de nombrar Vicepresidente primero del mismo a los cuatro Consejeros de Cultura de dichas Comunidades, que rotarán anualmente en el cargo siguiendo el orden de aprobación de sus respectivos Estatutos, y ejerciendo de vocales natos del Patronato los tres Consejeros de Cultura que en ese momento no ejercen de Vicepresidente primero¹⁵.

4. Relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas y nuevos órganos estatutarios.

Las referencias a las relaciones de carácter horizontal, esto es, de las Comunidades Autónomas entre sí, tanto de forma bilateral como multilateral, tienen una importante presencia en los nuevos Estatutos de Autonomía, que incluyen numerosas referencias a la necesaria cooperación y colaboración entre ellas.

Podemos encontrar alusiones genéricas, anteriormente ausentes, a la necesaria colaboración interautonómica para el ejercicio de competencias cuyo ámbito territorial supera los límites de

¹⁵ En la composición del órgano, establecida en el artículo 2 del Real Decreto 1267/2006, dedicado a la composición del Patronato, se guarda una escrupulosa paridad entre los representantes del Estado en el Patronato y la suma de los representantes de las Comunidades de Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares.

“El Patronato está integrado por los siguientes miembros:

- a) Presidente: El Ministro de Cultura, o la persona en quien delegue.
- b) Vicepresidentes: Vicepresidente primero, uno de los Consejeros de Cultura de las cuatro comunidades autónomas, que ejercerán sus funciones por turno rotatorio anual, que se iniciará por la comunidad más antigua en cuanto a la fecha de aprobación de sus respectivos Estatutos; y el Vicepresidente segundo, el Subsecretario de Cultura o persona en quien delegue.
- c) Vocales natos: 1º. Los tres Consejeros de Cultura restantes de las comunidades autónomas. 2º. El Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas, del Ministerio de Cultura. 3º. El Secretario General Técnico, del Ministerio de Cultura. 4º. El Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, del Ministerio de Cultura. 5º. El Director General de Cooperación y Comunicación Cultural, del Ministerio de Cultura. 6º. El Director General de Desarrollo Autonómico, del Ministerio de Administraciones Públicas. 7º. El Director General competente en materia de archivos de cada una de las cuatro comunidades autónomas. 8º. El Subdirector General de los Archivos Estatales, del Ministerio de Cultura. 9º. El Director del Archivo de la Corona de Aragón, que actuará como Secretario.
- d) Vocales por designación: Hasta ocho vocales designados por el Ministro de Cultura, entre personalidades relevantes en el ámbito de la cultura, que desempeñarán sus funciones por un periodo de tres años a contar desde la fecha de sus respectivos nombramientos. De estos ocho vocales, cuatro serán designados a propuesta del Ministro de Cultura y los cuatro restantes serán designados a propuesta y a razón de uno por cada comunidad autónoma”.

la Comunidad Autónoma (artículos 43.2 EA, 70.3 EAr. ó 115.2 EC). Esto alcanza a competencias concretas en las que los mecanismos de coordinación y la colaboración tienen una especial trascendencia para su correcto ejercicio, como las de protección civil o la gestión de espacios naturales protegidos (artículos 132 y 144 EC, respectivamente).

Destaca también que todos los nuevos Estatutos han incluido disposiciones o capítulos específicos, dedicados a las relaciones con otras Comunidades Autónomas. El contenido de los mismos sigue centrándose en la celebración de acuerdos y convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de los servicios propios de las mismas (artículo 60.2 EV, artículo 226.1 EA, artículo 91.2 EAr., artículo 118.2 EB, artículo 178.1 EC y artículo 60.2 ECL), si bien cabe destacar alguna novedad, especialmente en el caso del artículo 178.2 EC, que dispone “Los convenios y los acuerdos con las demás Comunidades Autónomas pueden acordar, entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos”. Ahora bien, al contrario que en las relaciones estatales, esa referencia a la creación de órganos mixtos no tiene una plasmación concreta en el resto del articulado del Estatuto.

Por otra parte, se percibe una pretensión en los nuevos Estatutos de intensificar las relaciones entre Comunidades Autónomas con vínculos históricos, culturales y/o lingüísticos. En ocasiones, esta previsión aparece ligada a la celebración de acuerdos y convenios para la gestión y prestación conjunta de servicios ya mencionada (artículo 91 EAr.)¹⁶. Sin embargo, en otros casos tiene un carácter independiente, y comporta proyección exterior. Así, el artículo 5 EB prevé que el Gobierno balear puede suscribir convenios, tratados y otros instrumentos de colaboración para promover la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado español, que tienen vínculos lingüísticos y culturales con las Islas Baleares. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 12 del Estatuto de Cataluña, que añade que “...A tales efectos, la Generalitat y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros instrumentos de colaboración en todos los ámbitos, que pueden incluir la creación de organismos comunes”. También el artículo 59.4 EV dispone que la Generalitat valenciana mantendrá especial relación de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea. Estatutos como el andaluz han insertado en el articulado (artículo 228) previsiones antes relegadas a disposiciones adicionales y relativas al mantenimiento de relaciones especiales de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

En el ámbito de la promoción de la propia lengua existen referencias explícitas a la colaboración con otras Comunidades Autónomas, e incluso con otros territorios de ámbito infraestatal

¹⁶ “Artículo 91. Colaboración con otras Comunidades Autónomas. 1. La Comunidad Autónoma de Aragón puede establecer con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las que tiene vínculos históricos y geográficos, relaciones de colaboración para la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de asuntos de interés común. 2. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Aragón puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia. El Gobierno debe informar a las Cortes de Aragón de su suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma. Igualmente se informará a las Cortes Generales a los efectos correspondientes”.

que compartan el patrimonio lingüístico, para lo cual puede ser necesario la participación del Estado. Así, el artículo 6 EC prevé que la Generalidad o el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y la difusión exterior del catalán, y en la misma dirección se pronuncia la Disposición Adicional Segunda del Estatuto balear, en defensa de la lengua catalana como patrimonio lingüístico común.

En el ámbito de las relaciones culturales, algunos de los nuevos Estatutos, prevén la suscripción de convenios (artículo 227 EA) o protocolos (artículo 119 EB) para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades Autónomas, dirigidas a los residentes originarios de la propia Comunidad en el exterior o a aquellos que comparten una misma lengua y cultura.

Al igual que ocurría en relación con el Estado, el artículo 229 EA es el único que recuerda que la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con otras Comunidades Autónomas corresponde al Presidente de la Junta.

En cualquier caso, siguen siendo nulas las previsiones concretas de órganos o instituciones de carácter bilateral o multilateral entre las Comunidades Autónomas, más allá de las previsiones genéricas analizadas, destacables por su carácter novedoso, y de las que ya se incluían anteriormente en los Estatutos de Autonomía de celebrar acuerdos y convenios para la gestión de competencias y prestación de servicios comunes, que se analizarán en el capítulo siguiente y ciertamente han tenido un amplio desarrollo especialmente en materias como transportes, gestión de espacios naturales compartidos, extinción de incendios o protección civil¹⁷.

5. Órganos e instituciones autonómicas de relación con los entes locales más allá de los Consejos Locales en los nuevos Estatutos.

En lo que respecta a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y sus entes locales sí puede hablarse de una intensificación de sus relaciones, con plasmación en instrumentos y órganos concretos, que han sido incluidos en los nuevos Estatutos.

Nos remitimos al capítulo correspondiente a los Consejos Locales para la delimitación de estos órganos de colaboración y coordinación entre los gobiernos autonómicos y locales, que sólo el artículo 86 del Estatuto de Aragón denomina “Consejo Local”. En el caso de Cataluña, el artículo 85 EC denomina “Consejo de Gobiernos Locales” al órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad.

El artículo 95 del Estatuto andaluz crea también, dentro del Título III dedicado a la organización territorial de la Comunidad Autónoma, un nuevo órgano permanente de relación entre la Junta de

¹⁷ Véase, a este respecto, los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas suscritos en la VIII Legislatura, que pueden consultarse en la página web del Senado:

http://www.senado.es/legis8/expedientes/592_lista.html.

Andalucía y los Ayuntamientos, de carácter mixto y con representación de ambos, cuya creación, composición y funciones se remite a ley. Entre estas últimas sólo se establece expresamente su carácter de órgano preceptivo de consulta en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.

Un órgano muy similar al anterior aparece como novedad en el artículo 51 del Estatuto castellanoleonés, en este caso bajo la denominación concreta de Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, también con carácter de órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional con función consultiva respecto de las disposiciones normativas de toda índole, incluidos los planes, que afecten de manera específica a los entes locales. Su creación, funciones y composición se remiten igualmente a su Ley de creación, especificando en este caso que la representación de las Corporaciones locales de Castilla y León responderá a criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional.

En el caso del Estatuto valenciano, su artículo 64.4 prevé la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones.

En cuanto al resto de órganos, destaca el Estatuto de Castilla y León por ser el único que incluye un reconocimiento expreso del papel de las Asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico para la protección y promoción de intereses comunes de los entes locales en su artículo 52, sin perjuicio de las previsiones del artículo 64.4 EV apenas analizado. En su apartado primero establece la obligación de la Comunidad de fomentar tales asociaciones, mientras que en el segundo reconoce a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León como interlocutor ante las Instituciones de la Comunidad Autónoma, por su carácter de asociación de entidades locales de mayor implantación. No resulta aconsejable incluir en el articulado estatutario una cuestión como ésta que no deja de ser fáctica o coyuntural, puesto que cabría que en el futuro existiesen varias asociaciones de entidades locales regionales con una implantación similar o que la que en el Estatuto se cita perdiese su carácter de asociación con mayor implantación, perdiendo su sentido este precepto.

Sin hacer referencia a su función de interlocución, el artículo 63.4 del Estatuto valenciano, dentro del nuevo Título VIII, establece la obligación para el Parlamento valenciano “*Les Corts*” de que en su legislación fomente la creación de figuras asociativas entre las administraciones públicas para mejorar la gestión de los intereses comunes y para garantizar la eficacia en la prestación de servicios.

El Estatuto valenciano es, por otra parte, el único que prevé que la Generalidad y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos», sin que tal previsión tenga reflejo en algún órgano concreto de los incluidos en el Estatuto.

Por último, debemos referirnos a las singularidades de carácter orgánico e institucional que podemos encontrar en el nuevo Estatuto de las Islas Baleares, motivado por su carácter insular.

Así, en el Título IV, relativo a las instituciones de la Comunidad balear, el artículo 53 dispone la creación en el seno del Parlamento de una Comisión General de Consejos Insulares, de composición paritaria entre el Parlamento y los Consejos Insulares, a la que además atribuye potestad de autoorganización reglamentaria en cuanto a su composición, organización y funciones.

En segundo lugar, como órgano de relación institucional específico y singular, el artículo 74 EB crea la Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente de las Islas Baleares y por los Presidentes de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera “que se constituirá, de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional, como marco general y permanente de relación, deliberación, participación, formulación de propuestas, toma de acuerdos e intercambio de información entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares de cada una de las islas en las materias de interés común”. También en este caso se otorga a la Conferencia de Presidentes la potestad de adoptar su propio reglamento (artículo 74.2). Lógicamente no debe confundirse esta Conferencia de Presidentes en el marco de la Comunidad balear con las que se vienen celebrando entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas desde el año 2004, que se encuentra entre los instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero no ha tenido un reflejo estatutario expreso.

Se producen también algunas consecuencias en el plano de las relaciones institucionales derivadas del reconocimiento a la isla de Formentera de su propio Consejo Insular, novedad en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Islas Baleares, que hasta el momento se había integrado en el Consejo Insular de la isla de Ibiza.

Así, la Disposición Transitoria Octava del Estatuto balear prevé en su apartado 2 la constitución de una comisión mixta, de composición paritaria, integrada por los representantes nombrados por el Gobierno, el Consejo Insular de Ibiza y el Ayuntamiento de Formentera, cuya misión es la de proceder a la elaboración de la propuesta de transferencias que deban producirse a partir de la constitución del Consejo Insular de Formentera.

También repercute la creación de este nuevo Consejo Insular en la composición de la Comisión Técnica Interinsular, que mantiene su encargo del Estatuto balear de 25 de febrero de 1983, de distribuir las competencias asumidas por los Consejos insulares conforme a lo previsto en el artículo 71 del nuevo Estatuto¹⁸. La Disposición Transitoria Sexta, en su apartado tercero añade

¹⁸ Estatuto de las Islas Baleares. “Artículo 71. Función ejecutiva de competencias. Los Consejos Insulares, además de las competencias que les son propias, podrán asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en las siguientes materias: 1. Montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos. 2. Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, régimen general de aguas. Aguas minerales, termas y subterráneas. 3. Obras públicas. 4. Estadísticas de interés insular. 5. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. 6. Ferias insulares. 7. Sanidad. 8. Enseñanza. 9. Cooperativas y cámaras. 10. Planificación y desarrollo económicos en el territorio de cada una de las Islas, de acuerdo con las bases y con la ordenación general de la economía del Estado y de la Comunidad Autónoma. 11. Contratos y concesiones

cuatro vocales en representación del nuevo Consejo Insular de Formentera a la Comisión Técnica Interinsular, que pasa de dieciséis a veinte vocales, cuatro en representación del Gobierno de la comunidad, y cuatro por cada uno de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. Esta Comisión aprueba por mayoría simple su propio reglamento orgánico, según establece el citado apartado 3º de la DT 6ª del Estatuto balear.

6. Conclusiones.

Los nuevos Estatutos de Autonomía plasman una importante evolución y desarrollo de las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas, que en la defensa de sus intereses buscan su propio espacio institucional a todos los niveles. En el exterior, se proyectan con fuerza hacia la Unión Europea y otros organismos internacionales, ofreciendo su patrimonio al mundo y contribuyendo también a su desarrollo. Internamente, tratan de buscar la bilateralidad en las relaciones con el Estado, y al mismo tiempo de coordinar el ejercicio y la gestión de sus competencias con el resto de Comunidades Autónomas, prestando especial atención a las sinergias que pueden crear con aquellas Comunidades limítrofes, o con aquellas con las que comparten elementos históricos, culturales y lingüísticos. Por último, a nivel interno, van formalizando instrumentos para incorporar a los entes locales en la política autonómica y responder a las aspiraciones de éstos. En todos estos ámbitos, la organización propia de las Comunidades Autónomas ha crecido y muestra visos de seguir incrementándose cuando muchos de los ámbitos en los que la cooperación o la colaboración no se han institucionalizado aún, se vayan dotando de los órganos que aquí se han apuntado, que previsiblemente se incorporarán a futuras revisiones estatutarias.

7. Bibliografía.

AGUIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA, I.: “Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada, ¿se opera algún cambio con el nuevo Estatuto de Cataluña?”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 17, diciembre 2006.

CÁMARA VILLAR, G.: “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas”, en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A. (coords.): *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, INAP y COLEX, 2005.

NIETO GARRIDO, E.: “El consorcio administrativo en la legislación de Andalucía”, *Cuadernos de Gestión Pública Local*, ISEL, segundo semestre de 2000.

administrativas respecto de las materias cuya gestión les corresponda en su territorio. Y, en general, cualesquiera otras que, en el propio ámbito territorial, correspondan a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que se establezcan para tal fin. Una Ley del Parlamento establecerá el procedimiento de transferencia o delegación de competencias a los Consejos Insulares”.

PERE SOL: "Las finanzas de la Generalidad", en BARCELÓ, M. y VINTRÓ, J. (coords.): *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008.

PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M.: "La Hacienda de Andalucía", en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2008.

RIDAURA MARTÍNEZ, M^a. J.: *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

GARCÍA MORALES, M^a. J.: "La colaboración a examen. Restos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *Revista española de Derecho Constitucional*, año 29, nº 86, mayo-agosto 2009, pp. 65-117.

PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS E INSTITUCIONES

§ 33. PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

José Antonio Montilla Martos

Sumario

- 1. Las relaciones institucionales de colaboración en la evolución del Estado autonómico.**
- 2. Principios que rigen las relaciones institucionales en los nuevos Estatutos: colaboración, lealtad institucional y participación.**
- 3. Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos.**
 - 3.1. Las relaciones de colaboración con el Estado.
 - 3.2. Las relaciones con otras CCAA.
- 4. La participación autonómica en el ámbito estatal en los nuevos Estatutos.**
 - 4.1. La participación autonómica en las decisiones del Estado hasta los nuevos Estatutos.
 - 4.2. La participación en la nueva etapa de evolución del Estado autonómico.

1. Las relaciones institucionales de colaboración en la evolución del Estado autonómico.

Debemos partir de dos afirmaciones tópicas: por un lado, la importancia de las relaciones de colaboración, pues permiten el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación respectivas, sin alterar el sistema de distribución territorial del poder; por otro lado, la inexistencia en España de una “cultura de la colaboración”, por lo que, más allá de las previsiones normativas, existe la necesidad política de que las distintas instancias consideren la colaboración un buen cauce para resolver problemas comunes de carácter funcional en el ejercicio competencial, esto es, generar una nueva cultura política de proyección amplia. El objetivo es superar la lógica de confrontación que ha guiado al Estado autonómico desde sus orígenes. La Constitución y los Estatutos determinan un deslinde impreciso de los respectivos espacios competenciales, a partir del cual se produce el traspaso de competencias del Estado a las CCAA. El proceso es conflictivo. El Tribunal Constitucional se ha convertido en árbitro de un proceso que debería haber tenido una naturaleza más política. Pero lo que nos interesa destacar ahora es que esa forma de configurar el Estado autonómico ha determinado su carácter yuxtapuesto. Se ha caracterizado por la pretensión de separar los espacios competencias respectivos, en clave de conflicto. La defensa de las competencias propias, frente al otro, ha limitado la colaboración. Había que defenderlas frente a una hipotética invasión del otro ente territorial. Estado y CCAA han competido, en sede política y jurisdiccional, por el control sobre las potestades públicas y los recursos, financieros y humanos, que hacen posible su ejercicio.

El origen de esta situación está en la propia Constitución. Se ha dicho a menudo que la Constitución española de 1978 no incluyó el conjunto de técnicas propias del federalismo cooperativo para articular las relaciones entre las CCAA, y de éstas con el Estado. Sólo paulatinamente han sido incorporadas al ordenamiento por el legislador y la jurisprudencia constitucional, con el argumento de que no era menester justificar el deber de colaboración en preceptos constitucionales concretos pues es inherente al (o se encuentra implícito en el) modelo de organización territorial. La voluntad de nuestro constituyente de configurar una organización territorial del Estado que no fuera federal pero, a su vez, tampoco regional, nominada Estado autonómico, ha provocado, entre otras consecuencias, la imprevisión de mecanismos de colaboración, que han ido regulándose de forma casi subrepticia, y, lo que resulta más trascendente, no han tenido una práctica adecuada. En la actualidad, cuando las CCAA gozan de estabilidad institucional y ejercitan un importante *quantum competencial*, que puede concurrir en su ejercicio con el estatal, resulta preciso configurar un marco estable de colaboración.

Las razones que influyeron en esta omisión del constituyente han sido reiteradamente expuestas en la doctrina. Así, como ha explicado E. AJA, pueden sintetizarse en las siguientes¹:

- a) Las diferencias en torno a la idea de autonomía entre los diversos partidos, tanto en la bisectriz derecha-izquierda como en la nacionalista-no nacionalista.

¹ Cfr. AJA, E.: “El Estado autonómico”, Alianza, Madrid, 2004, p. 12.

- b) La voluntad de apartarse de los modelos existentes que podían servir de referencia, como el alemán.
- c) E incluso la ausencia de referencia al federalismo cooperativo también en la Constitución de 1931.

El constituyente parecía más preocupado por ofrecer una salida al problema político, vinculado a la fuerza de los nacionalismos vasco y catalán, que a ofrecer un modelo de organización territorial funcional para todo el Estado, en el que pudieran integrarse también esos territorios.

En la práctica, como se ha indicado, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha introducido los principios de interrelación entre el Estado y las CCAA, a través de una jurisprudencia que podemos resumir en cuatro ideas sobre el principio de colaboración:

- a) La colaboración es un principio “que no es menester justificar en preceptos concretos ya que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 80/1985).
- b) La colaboración es el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA en beneficio recíproco de ambos (STC 64/82).
- c) El deber de colaboración, al que están sometidos recíprocamente el Estado y las CCAA no implica extensión alguna de las competencias estatales (STC 18/82).
- d) El Estado no puede tratar de imponer el deber de colaboración mediante la adopción de medidas coercitivas sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las CCAA competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal (STC 18/1982).

Son, como se advierte, meros principios genéricos, con una difícil concreción.

Ciertamente, algo empieza a cambiar con el pacto autonómico de 1992 en el que se planteó la necesidad de dar más énfasis a los mecanismos de colaboración. En ese sentido se encamina la Ley 30/1992, y especialmente, su reforma de 1999, concretando los atisbos de interrelación que habían aparecido en la Ley 12/1983, del proceso autonómico. Así, la Ley 4/1999, añade un nuevo punto 5 al artículo 4 de la Ley 30/1992, donde se distingue entre el deber de colaboración y la cooperación propiamente dicha al establecer que las relaciones entre la Administración General del Estado y las de las CCAA que tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación expresamente regulados en los artículos siguientes de la Ley.

Pero, ciertamente, esta regulación legislativa no ha obtenido frutos especialmente notables. Sigue sin instalarse entre nosotros la cultura de la colaboración. No han sido suficientes para impulsarla ni los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni el tímido reconocimiento legislativo.

En este contexto, la nueva etapa del Estado autonómico que se inicia con los Estatutos de segunda generación debería ser la de la definitiva consagración del autonomismo cooperativo. Y ello por diversas razones.

- En primer lugar, está el argumento clásico de la eficacia. Cuanto mayor es la descentralización más necesaria es la interrelación en el ejercicio de las competencias pues los distintos ámbitos de actuación no son compartimentos estancos sino que tienen puntos de conexión y se desarrollan sobre el mismo espacio. Como indicó la STC 67/1996, “la concurrencia de intereses u objetivos diversos encomendados a órganos o entes distintos en un procedimiento de actuación pública que requiere una cierta unidad de acción es relativamente frecuente”. En estos supuestos es necesaria la cooperación para atender de forma más adecuada las necesidades de los ciudadanos.
- En segundo lugar, han perdido su alcance las cláusulas constitucionales que situaban al Estado por encima de las CCAA, como eran las cláusulas de prevalencia y supletoriedad. La primera apenas ha ejercido influencia en el proceso de distribución de competencias; la segunda, que tuvo una relevante aplicación ha visto limitado su alcance a partir de las SSTC 118/1996 y 61/1997, al establecerse con nitidez que no es una “cláusula universal atributiva de competencias” y, en consecuencia, el Estado no puede elaborar normas para su aplicación supletoria cuando carece de un título competencial para ello.
- En tercer lugar, la mejor delimitación de los espacios competenciales respectivos que pretenden los nuevos Estatutos debe servir para limitar los conflictos competenciales, al reducirse las zonas de sombra, pero no incide en las relaciones de colaboración y participación. Estas respetan la respectiva titularidad competencial y pretenden su ejercicio más adecuado. Cada uno de los implicados conserva sus potestades y el ámbito material sobre el que se ejercen, si bien su ejercicio debe orientarse hacia el establecimiento de líneas de actuación política homogéneas, sin que ello signifique alteración del reparto.
- En cuarto lugar, del cruce de los respectivos títulos competenciales, del Estado y de las CCAA, derivan “tareas comunes”, aunque no se hayan recogido de forma expresa en nuestra Constitución, a diferencia de lo que ocurre en otras Constituciones.

Ciertamente, las relaciones institucionales de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado, otras Comunidades Autónomas y la Unión Europea tienen un tratamiento más detallado en los nuevos Estatutos, aunque tampoco se aportan grandes novedades. Así, por ejemplo en Andalucía, el Estatuto de 1981 únicamente dedicaba a esta cuestión dos artículos, el 72 y el 73. En el primero de ellos se regulaban las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas y en el segundo se hacía una referencia somera a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Ahora, el nuevo Estatuto le dedica el Título V del Estatuto, en el que más allá de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior, intenta delimitar el marco de relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma a partir de los principios basilares de colaboración con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, esta regulación estatutaria de las relaciones institucionales tiene algunas limitaciones que no podemos soslayar. La premisa es la conveniencia de que el Estatuto se ocupe de esta cuestión. La norma institucional básica de una Comunidad Autónoma debe decir cómo se relaciona esta Comunidad con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas. Es cierto que el artículo 147.2 de la Constitución no incluye este contenido entre los que deben estar necesariamente en el Estatuto mas resulta claro, como ya se ha dicho, que ese precepto constitucional establece el contenido mínimo del Estatuto, pero no deriva de él una reserva estatutaria que impida incluir otras cuestiones, siempre que éstas se vinculen al contenido necesario y coadyuven a explicar el funcionamiento de la Comunidad Autónoma.

Pero la regulación estatutaria de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma tiene notorias limitaciones pues el marco de relación previsto en el Estatuto debe encuadrarse en el común para toda España. Por tanto, deberá existir un marco común de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas en el que participa, lógicamente cada una de las Comunidades Autónomas y no puede ser regulado, obviamente, en el Estatuto de Autonomía pues el Estatuto es una fuente pactada entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma.

Esta es una cuestión previa que debe comprenderse bien, en sus distintas perspectivas. En principio, parece simple. El Estatuto concreta las relaciones de cada Comunidad con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas en el marco común que se ha establecido para toda España. Sin embargo, la primera dificultad deriva de que no se ha formalizado un “modelo constitucional de colaboración”, esto es, ese marco común de colaboración para toda España no existe. A mi juicio, podría configurarse en tres niveles:

- a) Un nivel simbólico-político, que puede ser ocupado por la Conferencia de Presidentes, de reciente aparición en España, como se sabe, pero con cierta tradición en Estados federales (Alemania o Austria), confederales (Suiza) o incluso regionales (Italia). Se trata de un órgano escasamente institucionalizado, esto es, flexible, en el que deben marcarse las líneas de evolución y las prioridades del Estado autonómico a través de acuerdos políticos que requieren su concreción posterior.
- b) Un nivel de debate político ordinario sobre el desarrollo del Estado autonómico, que debería ocupar un Senado convertido, tras su futura reforma constitucional, en cámara de representación territorial, en el que se adopten las decisiones políticas con la participación de representantes de las CCAA.
- c) Un nivel técnico de relaciones intergubernamentales, en el que se trabajen los futuros acuerdos políticos, de funcionamiento institucionalizado, que correspondería con las actuales Conferencias sectoriales, pero tras un proceso de formalización que podría venir dado por una ley específica, en cuya elaboración deberían intervenir las Comunidades Autónomas.

Del juego combinado de estos tres niveles institucionales podría resultar un sistema de relación multilateral, en el que los diversos territorios colaboren con el Estado y participen en la adopción de sus decisiones. Sin embargo, este modelo no es el existente en la actualidad, aunque el horizonte para configurarlo parece entreabierto. La Conferencia de Presidentes apenas ha

iniciado su andadura y, en consecuencia, no ha encontrado aún su ubicación específica en la arquitectura institucional del Estado autonómico; la reforma constitucional del Senado es una propuesta gubernamental que encontrará numerosos obstáculos políticos en su devenir, tanto respecto a su composición como a sus funciones, y el sistema de Conferencias Sectoriales, como instrumentos ordinarios de colaboración intergubernamental de carácter multilateral, apenas ha sido formalizado y presenta un funcionamiento desigual.

En ese deficiente marco común de colaboración (en construcción podríamos decir, haciendo la interpretación más benévola), los nuevos Estatutos plantean un modelo propio de relaciones institucionales más perfeccionado. La dificultad estribaba en configurar un modelo propio de relaciones institucionales que no sea contradictorio con el deficientemente bosquejado para todo el Estado, esto es, que no pretendiera condicionar el funcionamiento global del Estado autonómico ni adentrarse en los ámbitos que el ordenamiento constitucional le reserva a éste, precisamente por su alcance general.

El objetivo final, al que pueden coadyuvar también las referencias estatutarias, es el cambio en la perspectiva de la relación entre el Estado y las CCAA. Sustituir la lógica de la defensa de los intereses propios por la interrelación en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, más allá de las clásicas relaciones de colaboración adquiere especial importancia la previsión de cauces y mecanismos que hacen posible la participación de las CCAA en la gobernabilidad del Estado. Esta es la gran novedad que en el ámbito de las relaciones institucionales aportan los Estatutos de segunda generación. Más allá de las limitaciones de las relaciones de colaboración, también se ha advertido con nitidez la falta de participación de las CCAA en las decisiones generales del Estado. Si la primera cuestión remite a la idea de la eficacia y la adecuada satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, la participación remite, en última instancia, a una idea más profunda, fundamental para el futuro del Estado autonómico: favorecer que todas las partes del todo se consideren integradas en un proyecto social y político compartido.

2. Principios que rigen las relaciones institucionales en los nuevos Estatutos: colaboración, lealtad institucional y participación.

Uno de los rasgos que caracterizan al tratamiento de las relaciones con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas en los distintos Estatutos es la importancia que se brinda a los principios que rigen esas relaciones. Así, podemos decir que las relaciones institucionales están guiadas por tres principios, axiales para un adecuado funcionamiento del Estado autonómico: colaboración, lealtad institucional y participación en las decisiones del Estado.

El principio de colaboración no es un principio nuevo, pues como se ha dicho, actúa en el Estado autonómico en virtud de lo establecido por el Tribunal Constitucional y por alguna ley ordinaria del Estado. No obstante, parece significativo que se recoja expresamente en el Estatuto, siquiera de forma somera, en sus dos formas: como principio y luego también su plasmación en concretos instrumentos de colaboración. Si seguimos la clasificación, ya clásica, de E. Albertí, en la dimen-

sión positiva de la colaboración pueden acotarse diversas actuaciones, en un progresivo reforzamiento, desde la mera información recíproca al coejercicio competencial. Así, se diferencian gradualmente el auxilio, la coordinación y la cooperación. El deber de auxilio, o colaboración en sentido estricto, consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo entre las distintas administraciones territoriales para que cada una pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación a los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982/14) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas. La coordinación conlleva el establecimiento formal de canales permanentes de comunicación a través de órganos mixtos, en los que se adoptan acuerdos al objeto de lograr una orientación unitaria para las actuaciones comunes. Finalmente, la cooperación determina el régimen material o sustantivo de las competencias en cuanto puede alcanzar a su ejercicio compartido. Una determinada actuación es realizada conjuntamente por diversas instancias con respeto a los títulos respectivos a través de instrumentos específicos, básicamente los convenios de colaboración.

Es sabido que la Constitución no menciona principios, supuestos o técnicas de colaboración que rijan las relaciones intergubernamentales. Sólo el Tribunal Constitucional, de forma puntual, dispersa y terminológicamente imprecisa ha establecido que el deber de colaboración se encuentra implícito en el sistema de organización territorial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin que sea menester justificarlo en preceptos concretos. Por ello, debían introducirse técnicas de cooperación con métodos e instrumentos flexibles y adecuados de convergencia con el límite en el ejercicio y dentro del respeto a las respectivas competencias (STC 18/1982/14; STC 227/1988/20) pues la colaboración es necesaria para el buen funcionamiento del Estado autonómico, incluso al margen de la distribución competencial y estatutaria de competencias.

Los principios están asentados, pero, a partir de éstos, se dibuja un modelo completamente abierto, a disposición de los actores, en aras, se dice, de la flexibilidad consustancial al fenómeno colaborativo. Por ello, la regulación legislativa es sumamente parca. Las primeras menciones a los mecanismos e instrumentos de colaboración se encuentran en la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, aprobada tras la declaración de inconstitucionalidad del proyecto de LOAPA, por la STC 76/1983; pero el marco normativo, limitado e insuficiente, lo hallamos en el Título preliminar de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999. Son siete artículos en los que se contienen los mecanismos y técnicas de colaboración interadministrativa, pero no se configura (es importante destacarlo) un modelo de relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CCAA y de éstas entre sí.

Se sostiene que esa ausencia de marco normativo resulta adecuada a la naturaleza de relaciones intergubernamentales pues deben ser flexibles, sin quedar constreñidas por una regulación rígida. Sin embargo, como intentaré exponer en estas páginas, al hilo de los distintos elementos del modelo, regulación y flexibilidad no son incompatibles, esto es, el marco normativo deberá garantizar siempre el ejercicio de la autonomía de las partes.

La Constitución debía contener un tratamiento principal de esta cuestión, cuando menos una consagración explícita del deber de cooperación y colaboración para, a partir de estos princi-

pios, facilitar su cumplimiento mediante una regulación flexible de las actuaciones concertadas, como se propone en el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española y se hace en otras Constitución de Estados federales y regionales de la Unión Europea. Esa regulación flexible no puede ser, a mi juicio, la contenida en los primeros artículos de la Ley 30/1992, ni sólo en acuerdos de las distintas Conferencias Sectoriales, sino que tendría que abordarse la configuración de los elementos básicos comunes de las relaciones intergubernamentales en España en una ley de cooperación intergubernamental. Lógicamente, no puede tratarse de una ley unilateralmente impuesta desde el Estado a las Comunidades Autónomas. Es una típica ley para consensuar en un Senado cámara de representación territorial, pero ante la inexistencia material de este órgano en nuestro ordenamiento constitucional, ese consenso previo a su tramitación parlamentaria de los actores políticos territoriales deberá alcanzarse en el único foro que en la actualidad permite el encuentro al más alto nivel de los representantes del Estado y de las CCAA, para tratar cuestiones de ámbito general. Es, obviamente, la incipiente Conferencia de Presidentes. No se trata de configurar a través de la formalización legislativa un modelo novedoso y original sino simplemente de otorgar rango legislativo a los elementos que todas las partes consideren necesarios para que funcionen adecuadamente las relaciones intergubernamentales en España, dotándolas de un marco estable y abordando los problemas advertidos en la práctica. Un antecedente de ese modo de actuar puede ser la Ley 2/1997, de creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. En realidad, esta Ley dio formalización legislativa al denominado acuerdo de institucionalización adoptado en 1992 en el seno de la propia CARCE, en el que se recogían la composición, actividad y objetivos de esta Conferencia. En definitiva, habría que recoger en la Ley los rasgos básicos del modelo de relaciones intergubernamentales, en los que existe amplio acuerdo, de forma que no puedan ser soslayados por una determinada mayoría, sino a través de la modificación legislativa sometida al debate público que conlleva el procedimiento parlamentario, con la intervención de la minoría.

El principio de lealtad institucional constituye una de las claves de bóveda de un Estado descentralizado, y apenas se ha tenido en cuenta hasta la actualidad en España. En ese caso la jurisprudencia constitucional apenas le ha prestado atención y tampoco aparece en textos normativos. Sin embargo, pese a esa omisión expresa, la lealtad institucional es una premisa necesaria para un funcionamiento integrado del Estado autonómico. Consiste en el respeto recíproco de todas las partes implicadas a los intereses propios de los demás. Por ello, resulta muy adecuado su expreso reconocimiento estatutario pues supone su reconocimiento jurídico desde la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, acaso la aportación más novedosa de los nuevos Estatutos que coadyuva a diseñar esta nueva etapa del Estado autonómico iniciada con las reformas estatutarias es la participación en las decisiones estatales, bien en la adopción de una decisión política de alcance general o en el ejercicio de las facultades competenciales constitucionalmente reservadas al Estado. La diferencia que suele establecerse con la colaboración estriba en que cuando entran en funcionamiento los mecanismos de colaboración es porque tanto el Estado como la CA pueden alegar algún título competencial que, de forma directa o indirecta, concurre en el supuesto de hecho, aunque el Tribunal Constitucional ha planteado la necesidad de colaboración, en un sentido amplio, al margen de la distribución de competencias (STC 64/1982/8), como concreción de un deber general de

fidelidad a la Constitución (STC 11/1986/5). Sin embargo, cuando nos referimos a la participación, distinguiéndola de las modalidades de colaboración, sólo uno de los actores implicados es titular de la competencia, pero admite la participación del otro que, aunque carece de título competencial, aduce un interés específico en el asunto. Resulta notorio que se han planteado los procedimientos participados para que las Comunidades Autónomas intervengan en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que le competen, con incidencia sobre los diversos territorios, más también resulta nítido que esa participación autonómica no *altera* la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella.

La importancia de la participación radica en que conlleva sustituir la lógica de la yuxtaposición por la de la coordinación. Hasta aquí Estado y CCAA han actuado de espaldas, celosos cada uno de sus respectivas competencias. La participación en las decisiones del Estado prevista en el Estatuto expresa la voluntad autonómica de implicarse en las decisiones del Estado. Lógicamente, esa participación en las decisiones del Estado no puede establecerla la Comunidad Autónoma de forma unilateral. En este sentido resulta clara la redacción del artículo 218 del Estatuto de Andalucía: la Comunidad Autónoma participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea. El Estatuto no pretende imponer esa participación autonómica sino que plantea la voluntad autonómica de participar en la gobernación del Estado.

Pero ¿cuándo participa la CA en las decisiones del Estado? A partir de lo dicho hasta aquí pueden acotarse dos supuestos: a) cuando lo establece el Estatuto, por su carácter de fuente bilateral; b) cuando el legislador estatal prevea esa participación.

Los límites a esa participación se remiten al principio de indisponibilidad de las competencias en las relaciones institucionales. En ese sentido, no puede alterar la titularidad competencial condicionando la decisión que corresponde adoptar al Estado.

Una cuestión que debemos valorar en ese acercamiento genérico al principio es si participan las CCAA en la decisión del Estado aunque no lo prevea el Estatuto. La respuesta es que dependen del tipo de participación del que se trate. Cuando es participación en órganos multilaterales participan todas pero si la participación es bilateral o se concreta en la emisión de un informe si no lo especifica el Estatuto o la legislación estatal no podrá participar, aunque lógicamente el legislador estatal puede prever esa participación autonómica de manera unilateral. Quien no puede actuar en este supuesto de forma unilateral es la Comunidad Autónoma pues no puede imponer esa participación sino que plantea la voluntad autonómica de participar.

Más allá de justificaciones funcionales, decíamos antes y ahora reiteramos que con esta participación se pretende una integración más adecuada de los distintos territorios en el Estado, al sentirse parte, rompiendo la tradicional dicotomía centro-periferia.

Esta participación se enfrenta a dos obstáculos típicos, característicos de las relaciones institucionales, especialmente en España: en primer lugar, la relación entre bilateralidad y multilateralidad, esto es, si se trata de una participación bilateral o tiene un carácter multilateral, de lo que nos hemos ocupado en un capítulo anterior; en segundo lugar, el denominado enmarañamiento,

por utilizar la expresión procedente de Alemania, que dificulta identificar el responsable de la actuación administrativa, y que en ese sentido aconseja limitar esta interrelación en el proceso de toma de decisiones.

3. Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos.

Como se apuntó al principio, los nuevos Estatutos apenas introducen novedades en la regulación de las relaciones de colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas.

3.1. Las relaciones de colaboración con el Estado.

De una forma genérica, los distintos Estatutos prevén la suscripción de convenios de colaboración con el Estado y otros medios de colaboración que consideren adecuados para el cumplimiento de objetivos de interés común en el ámbito de sus competencias respectivas (artículo 175.1 Estatuto de Cataluña; artículo 88.2 Estatuto de Aragón; artículo 58.3 Estatuto Castilla y León)².

Los convenios de colaboración constituyen una figura que ha ido consolidándose en los últimos años, especialmente en las relaciones verticales, más que en las horizontales. En cualquier caso, tienen en la actualidad perfiles difusos, más concretos a partir de la modificación de la LRJAPyPAC que se efectuó con la Ley 4/1999, y, sin duda, debe clarificarse su régimen jurídico, sin merma para la flexibilidad del instrumento. En cualquier caso, el régimen jurídico de los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA debe ser el mismo para ambas partes y, además, no puede ser distinto en una CA en relación a otra pues el artículo 149.1.18 CE garantiza esa uniformidad, también en relación a las administraciones autonómicas. Por ello, no puede ser determinado por una ley autonómica para cada una de las CCAA en su relación con el Estado, ni siquiera en relación a la propia CA, sino que, por el contrario, deberá ser regulado por el Estado.

En cuanto al contenido de ese régimen jurídico, los convenios en la actualidad tienen valor jurídico, esto es, son vinculantes para las partes que los firman y puede ser jurisdiccionalmente exigido el cumplimiento de su contenido como compromisos de actuación en un sentido determinado. Sin embargo, carecen de valor normativo, esto es, materialmente no contienen una regulación general y no se convierten en normas. A mi juicio, un Senado concebido como auténtica cámara de representación territorial podría ostentar facultades para otorgarle ese carácter normativo a través de la autorización parlamentaria de manera que, como en Alemania, el contenido del convenio se transforme en normas de rango legal, esto es, se reconozca al ins-

² En el Estatuto de Andalucía no se mencionan los convenios de colaboración sino que se refiere a "suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común" (artículo 221.2). En el Estatuto de Illes Balears se indica de forma aún más genérica que "se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado" (artículo 117). Finalmente, el Estatuto de Valencia da un tratamiento conjunto a las relaciones de colaboración con el Estado y con otras CCAA (artículo 59).

tituto el carácter de acto creador de Derecho, valor normativo en suma, con la intermediación del órgano parlamentario.

En conclusión, la intervención autonómica resulta fundamental en cuanto decide libremente acordar el convenio con el Estado. Pero el marco regulador de la suscripción de convenios, esto es, su régimen jurídico debe establecerse en normas aplicables a todo el Estado, pues el artículo 149.1.18 CE pretende impedir que las relaciones administrativas tengan un régimen jurídico distinto en cada CA y es aplicable a todas las administraciones públicas, no sólo a la estatal sino también a las autonómicas. Por ello, la ley autonómica puede regular el procedimiento interno para que la CA manifieste su voluntad territorial y suscriba un convenio de colaboración, pero no el régimen jurídico aplicable a los convenios ya suscritos.

En ese sentido, si comparamos la regulación estatutaria andaluza sobre esta cuestión con la catalana, las dos más completas, podemos extraer dos conclusiones opuestas. Por un lado, resulta criticable la ausencia en la andaluza de plazo para la publicación de estos “instrumentos de colaboración”, especialmente los convenios; por otro, parece adecuada la omisión de referencias al régimen jurídico de estos instrumentos de colaboración, pues corresponde establecerlo al Estado. Me detengo en ambas cuestiones para que se entienda bien lo que quiero decir.

Uno de los problemas en la práctica de los instrumentos de colaboración es su opacidad, vinculada directamente a su publicación en diarios oficiales. Como se sabe, la Ley 30/1992, obliga a la publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, con la regulación somera que la caracteriza en este ámbito nada dice sobre el momento en que deben ser publicados, ni sobre la forma. La consecuencia es que la publicación de los convenios se suele producir hasta un año después de su suscripción o, simplemente, nunca. Con ello se hurta el conocimiento público de acuerdos que, en algunos casos, pueden ser sometidos a crítica. Frente a esta situación, parece adecuada una obligación jurídica más taxativa, con plazos perentorios de los que se deriven consecuencias jurídicas cuando son incumplidos. De esta forma se garantiza que los ciudadanos puedan conocer los acuerdos a los que han llegado las distintas administraciones. Esto no empece su capacidad negociadora sino que, en un sentido democrático, les obliga a dar cuenta, a través de la publicidad, de los acuerdos alcanzados para su conocimiento por la ciudadanía en aras de una opinión pública libre e informada. En ese sentido, el Estatuto de Cataluña establece un plazo para la publicación de los convenios en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, aunque su eficacia frente a terceros depende de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Nos dice el artículo 177.2 que deben publicarse en el plazo de un mes a contar del día en que se firman. Viene a cubrir, siquiera parcialmente, una laguna de la legislación estatal e impide, en lo que ahora nos preocupa, la opacidad. En el Estatuto andaluz no encontramos una previsión de estas características, y hubiera sido deseable.

Sin embargo, en el sentido opuesto creo que la referencia genérica a los instrumentos de colaboración que hace el Estatuto de Andalucía es adecuada pues el régimen de esos instrumentos deberá ser establecido por el Estado para todas las Comunidades y, por tanto, no procede su regulación estatutaria. Aunque sostengo la necesidad de una regulación más completa del régimen jurídico y la tipología de los convenios entre el Estado y las CCAA, entiendo también que no se

trata de un contenido estatutario. El contenido del convenio debe dejarse, obviamente, a la libre voluntad de las partes, pero el procedimiento para su suscripción, el régimen jurídico y la tipología, esto es, la decisión de qué es un convenio de colaboración y cuáles son las consecuencias de su suscripción deberían establecerse en una regulación común para toda España. Esta ausencia de una concreta regulación legislativa de los convenios, más allá de lo que establece el artículo 6 de la Ley 30/1992, no puede ser cubierta desde los ordenamientos autonómicos pues puede tener efectos contraproducentes, al diferenciar su régimen jurídico en los distintos territorios. El caso de Cataluña es sintomático. El Estatuto de Autonomía introduce un elemento a considerar en relación a nuestro objeto cuando dice que el régimen jurídico de los convenios firmados por la Generalitat con el Estado debe ser establecido por ley del Parlamento. Durante la tramitación en las Cortes Generales se ha incluido la cláusula “en lo que se refiere a la misma” que seguramente salva la constitucionalidad de este precepto pero incrementa su ambigüedad. Sin embargo, a mi juicio, el régimen jurídico de los convenios que firma el Estado con las CCAA debe ser el mismo en todos los territorios, no puede tener un alcance distinto en las diversas CCAA, aunque para ello, es necesario que el Estado establezca con claridad cual es ese régimen jurídico. En este contexto, me parece adecuado que los nuevos Estatutos, con excepción de la referencia antes hecha al de Cataluña, no hayan ayudado a incrementar la confusión. En todo caso, podrían haber hecho referencia a la posibilidad de que a través de una ley autonómica se regule el procedimiento interno para que la CA manifieste su voluntad y suscriba un convenio de colaboración. No obstante, nada impide que en el marco estatutario se apruebe una ley autonómica de estas características.

3.2. Las relaciones con otras CCAA.

En cuanto a las relaciones de colaboración con las restantes CCAA apenas se introducen novedades en los nuevos Estatutos. En concreto, en el marco del artículo 145.2 CE, los Estatutos contienen la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Los convenios de colaboración para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de la misma deberán ser comunicados a las Cortes Generales y si está no pone objeciones entran en vigor a los sesenta días de la comunicación (eran treinta en el primer Estatuto). Si alguna de las Cámaras pone objeciones se tramita como acuerdo de cooperación y requiere la autorización de las Cortes Generales.

El tratamiento más detallado lo encontramos en el artículo 178 del Estatuto de Cataluña. Se establece, de forma adecuada, el procedimiento interno para que la Generalitat pueda suscribir el convenio. Así, incluye la aprobación previa del Parlamento autonómico cuando se vean afectadas facultades legislativas, mientras que en los restantes casos el Gobierno ha de informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes desde el día de la firma. Además, se indica que la vigencia de los convenios de colaboración se inicia sesenta días después de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que las Cortes Generales decidan su calificación como acuerdo de cooperación. Finalmente, los convenios deben publicarse en el diario oficial de la Comunidad Autónoma en el plazo de 45 días desde su firma y los acuerdos en el de 30 días.

En los restantes Estatutos encontramos una regulación más somera. Así, el nuevo artículo 226 del Estatuto de Andalucía, recoge de forma casi literal lo establecido en el artículo 72

del Estatuto de 1981. El rasgo más destacado de la regulación estatutaria en Andalucía es la centralidad del parlamento autonómico pues los convenios se celebran “en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento”. La importancia reconocida al Parlamento en el Estatuto andaluz lo diferencia del catalán en el que, como hemos visto, sólo se requiere la aprobación previa del Parlamento en los casos que afecten a las facultades legislativas. La única novedad respecto al precepto del Estatuto de 1981, más allá de la ampliación a sesenta días del momento de la entrada en vigor tras la comunicación a las Cortes Generales, para asimilarse a lo que dicen otros Estatutos, es la previsión de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (artículo 226.4), aunque no se establece un plazo máximo para esa publicación, a diferencia de lo que hemos visto en el Estatuto de Cataluña, lo que relativiza su trascendencia. Finalmente, se menciona que la Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Es una previsión que antes se incluía en la Disposición Adicional Tercera y tiene su correspondencia en otras previsiones de similar tenor incluidas en los Estatutos de Ceuta y de Melilla, respectivamente. Ciertamente, estas relaciones de especial colaboración existen hasta el punto de que Andalucía comparte con las dos Ciudades Autónomas el Tribunal Superior de Justicia o la Universidad de Granada tiene centros en ambas Ciudades Autónomas, más allá de otros muchos instrumentos de colaboración. En los restantes Estatutos se mantiene el plazo de 60 días para la entrada en vigor desde que sea comunicado a las Cortes Generales³. Como elementos comunes a estos Estatutos debe destacarse la ausencia de plazo de para la publicación en el diario oficial de la Comunidad Autónoma, aunque en el de Castilla y León se dicen que deberán publicarse; la referencia a que estos convenios se suscribirán especialmente con las CCAA limítrofes o aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales y, finalmente, la concreción del ámbito material de los convenios a la “gestión y prestación de servicios de su competencia” (artículo 60 Estatuto Castilla y León; artículo 91 Estatuto Aragón y artículo 118 Estatuto Illes Balears).

4. La participación autonómica en el ámbito estatal en los nuevos Estatutos.

4.1. La participación autonómica en las decisiones del Estado hasta los nuevos Estatutos.

Como se ha señalado antes, el reconocimiento de procedimientos participados es una de las novedades de los nuevos Estatutos. Hasta aquí la participación autonómica en las decisiones del Estado era sumamente limitada. Así, más allá de la participación en los asuntos europeos, que tiene un carácter autónomo y se estudia en otro apartado, puede mencionarse: a) La pro-

³ Con la excepción del Estatuto de Valencia en el que se dice, con una redacción no muy acertada que “tales acuerdos deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación”. Son muchas las incertidumbres que plantea esta redacción.

puesta de iniciativa autonómica en el procedimiento legislativo del Estado. b) La participación en conferencias sectoriales y órganos colegiados. c) La participación en el Senado.

a) El artículo 87.2 CE indica que las Asambleas de las CCAA 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. En puridad, en ninguno de los dos casos estamos ante una iniciativa legislativa en sentido estricto. En el primer supuesto, el Gobierno no está obligado a presentar la iniciativa que le ha sido solicitada por el órgano autonómico; se trata de una solicitud sin efectos jurídicos sino, en todo caso, políticos. En el segundo supuesto, aunque se acerca más a la iniciativa, en puridad es una propuesta de iniciativa en cuanto remiten a la Mesa del Congreso una proposición de ley que deberá ser tomada en consideración por el Congreso para que se inicie el procedimiento legislativo y, por tanto, la iniciativa propiamente dicha corresponde al Congreso.

b) Las conferencias sectoriales, a las que ya nos hemos referido en otro apartado, son cauces de participación autonómicas en las decisiones del Estado previstas con anterioridad a los nuevos Estatutos. Algunas han sido creadas en virtud de la competencia de coordinación que corresponde al Estado. Son órganos de participación, esto es, órganos del Estado en los que participan las CCAA, según la distinción que hacían los Acuerdos de 1992. Piénsese en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (Ley Orgánica 8/1980), el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud (Ley 14/1986) o el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología (Ley 13/1986). Por ello, la posición de las CCAA es diferente a las de otras conferencias sectoriales referidas a materias en las que el Estado carece de esa competencia de coordinación.

Las restantes son órganos de consulta, constituidos como lugares de encuentro para el examen de los problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción, sin que puedan sustituir a los órganos propios de las CCAA ni sus decisiones puedan anular sus facultades decisorias. Esa es la limitación que puso la STC 76/1983/13. En puridad, el primer supuesto parece más adecuado para habilitar un procedimiento participado, que podrá tener el alcance que éste determine. En el segundo nos hallamos ante la colaboración con carácter no vinculante. Sin embargo, el régimen jurídico es el mismo en ambos casos: se faculta la participación pero no se establece, salvo en algunos supuestos excepcionales, un procedimiento participado para que las CCAA puedan participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones cuando afecta a sus intereses.

En este contexto puede afirmarse que no se han establecido procedimientos participados que habiliten esa participación autonómica, salvo algunas excepciones de las cuales la más notable acaso sea el Consejo de Política Fiscal y Financiera o la participación en asuntos europeos y la participación es muy limitada.

Las causas son diversas:

- En primer lugar están las limitaciones funcionales de la propia figura. El régimen de cada Conferencia Sectorial será el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Sin embargo, no todas las conferencias han cumplido si-

quiera esa exigencia necesaria para su adecuado funcionamiento. Además, sabemos que la convocatoria, al igual que la fijación del orden del día, está al albur de la voluntad del Ministro respectivo. De ahí deriva la dificultad, que no absoluta imposibilidad para que sea convocada a instancia de las CCAA y la voluntariedad de la presencia de éstas. Incluso, carecen de una infraestructura y una organización estable que garantice la continuidad y el seguimiento más técnico y riguroso de los acuerdos. Por su estructura y funcionamiento no son instrumentos de participación.

- Pero es que, además, no se ha establecido un procedimiento participado. En la práctica funcionan todas como instrumentos de consulta e información, más que de participación. Si consultamos el Informe del MAP sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante el año 2006 comprobamos que su actividad se ha desarrollado en los siguientes ámbitos: 1. Informe sobre anteproyectos de normas estatales, leyes, reales decretos u Órdenes de especial relevancia, que el Gobierno o un Ministerio va a tramitar o adoptar. 2. Información sobre las iniciativas adoptadas por la Comisión Europea a fin de que las CCAA expresen su opinión y, en su caso, formulen una posición común, para su defensa o toma en consideración. 3. Debate y, en su caso, adopción de criterios para la cofinanciación de acciones destinadas al sector en aplicación del procedimiento a tal efecto establecido en la Ley General Presupuestaria. 4. En su caso, adopción de planes conjuntos en los que el Estado y las CCAA acuerden un trabajo conjunto con una misma finalidad y contenido. 5. Información sobre actuaciones de la AGE en el uso de sus competencias, pero que puedan afectar o interesar a las CCAA. 6. Información sobre actuaciones de la AGE en el ámbito de las relaciones internacionales y que afecten a las CCAA.

El procedimiento participado existe únicamente en el supuesto de las iniciativas de la Comisión pues según el Acuerdo de Participación interna de las CCAA en los asuntos europeos de 1994, de alcanzarse una posición común y tratarse de una competencia exclusiva de las CCAA esa posición deberá ser la sostenida por España en la negociación sobre esa iniciativa. Otra cuestión es que, como explicamos más tarde, apenas se hayan producido esas posiciones comunes. En el caso de los anteproyectos de normas estatales se habilita una genérica participación en esta fase previa del procedimiento legislativo pero sin formalización alguna, pues no existe obligación de aceptar las propuestas autonómicas. Igual sucede con la información aportada sobre actuaciones de la AGE. Sin duda, permite una participación en sentido muy genérico pues pueden dar su opinión pero sin encauzarse a través de procedimiento alguno y sin que se concrete en alguna consecuencia sobre una decisión que habitualmente ya ha sido adoptada. Por tanto, no puede considerarse participación sino mera información. En cuanto a la adopción de criterios para la cofinanciación de acciones y la adopción de planes conjuntos nos hayamos ante relaciones de colaboración, más que ante procedimientos participados, pues ambas administraciones deben aducir títulos competenciales específicos para establecer esa relación, esto es, se refieren a ámbitos materiales en los que se interrelacionan o concurren competencias del Estado y de las CCAA.

La necesidad de formalizar mejor estos órganos de cooperación multilateral resulta más evidente tras la entrada en vigor de los nuevos Estatutos. En todos los Estatutos reformados se incluye un título dedicado a las relaciones de la CA con el Estado, haciendo especial hincapié en

el marco bilateral de esa relación, con apenas referencias tangenciales al multilateral. Por ello, el marco bilateral resulta bien regulado desde la fuente adecuada para ello, el Estatuto, pero el multilateral, que no puede ser, obviamente, regulado en los Estatutos, continuará ausente, sometido a la voluntad coyuntural y espontánea, desigual, por ende, de los actores políticos.

En el ámbito que nos afecta esa formalización tiene un sentido muy específico.

Por un lado, en los reglamentos de organización y funcionamiento deberían establecerse los correspondientes procedimientos participados que hagan efectiva la participación de las CCAA en la elaboración de normas estatales o en el ejercicio de competencias estatales; pero en una norma estatal debería establecerse la forma en que se conocerán los diversos informes autonómicos sobre el ejercicio de las competencias estatales.

También deben mencionarse los órganos colegiados. Según la Ley 30/1992, no son Conferencias sectoriales, “los órganos colegiados creados por la AGE para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las CCAA con la finalidad de consulta”. Son órganos creados por la AGE, que ejercen competencias estatales y se integran por lo tanto en su estructura. Frente a ellos, las conferencias, aun las que sean creadas por el Estado en el ejercicio de una competencia de coordinación, por su propia naturaleza, no se adscriben ni vinculan funcional ni orgánicamente a ninguna de las administraciones que los integran. Son órganos de participación pero con un alcance muy limitado pues tienen un carácter estrictamente consultivo, es decir, se impide expresamente su participación efectiva en el proceso de toma de decisiones. Lo cierto es que están apareciendo de forma absolutamente caótica. En consecuencia, la forma de articular hasta la actualidad esa participación resulta ciertamente limitada.

c) Resulta de sobre conocida la función que cumplen en los estados compuestos una segunda cámara de carácter territorial en esta integración de los intereses territoriales en el funcionamiento del Estado. Permite su participación en el proceso de elaboración de las leyes. Sin embargo, huelga recordar que nuestro Senado, pese a su denominación formal como cámara de representación territorial no ha cumplido esa función. Como se sabe, los senadores designados por las CCAA no representan más de una sexta parte del total y no se agrupan ni actúan conforme a criterios territoriales, aunque existan grupos parlamentarios territoriales. La creación de la Comisión General de las CCAA no ha cambiado la situación. Como muestra basta recordar que en el actual proceso de reformas estatutarias, su intervención ha sido absolutamente inexistente.

4.2. La participación en la nueva etapa de evolución del Estado autonómico.

Ciertamente, en los últimos años se ha modificado el modelo de participación autonómica en las decisiones del Estado. Los cambios advertidos en los últimos años son significativos. Así, en los Acuerdos de la CARCE de diciembre de 2004 se ha reconocido la participación directa de un representante autonómico en la delegación española ante el Consejo, más allá de prever la elección directa por parte de las CCAA de los Consejeros autonómicos en la REPER. Por otro

lado, se ha constituido la Conferencia de Presidentes como órgano de participación en las decisiones del Estado que ha tenido una cierta influencia en otros Estados de nuestro entorno.

Los nuevos Estatutos han profundizado en este modelo participativo a través de dos previsiones que se analizan en los capítulos siguientes.

a) Han previsto la participación autonómica en la designación de los integrantes de órganos constitucionales y otros organismos de ámbito estatal.

b) Han previsto la participación autonómica en el ejercicio de competencias del Estado.

Deben apuntarse algunas reglas generales sobre esta participación autonómica en el ámbito estatal. Especialmente relevante es determinar la capacidad de condicionar desde el Estatuto la capacidad de actuación del Estado. Deben distinguirse dos supuestos: el de la participación en la designación de los integrantes de órganos estatales y la participación en el ejercicio de las competencias estatales.

En el primer caso, debe ser el Estado quien habilite a las CCAA para esa participación. En ese sentido, el Estatuto expresa la voluntad de participar pero no puede condicionar la actuación del Estado. En el segundo, no puede olvidarse que la Constitución remite al Estatuto la determinación del reparto de competencias. Por ello, el Estatuto puede establecer determinadas condiciones al ejercicio competencial, como podría ser el necesario informe de la CA o la reunión de la Comisión bilateral. Lo que no podría el Estatuto es condicionar la decisión última en el ejercicio competencial que corresponde al titular de la competencia conforme a la Constitución; en estos casos, el Estado.

Finalmente, debemos plantear si estas previsiones estatutarias de participación en el ámbito estatal, que no tienen el mismo alcance en todos los Estatutos, pueden provocar la asimetría de los distintos territorios. En relación a la participación en la designación de los integrantes de organismos estatales sabemos que debe ser previsto por la legislación del Estado. En este caso, el modelo es multilateral pues el legislador estatal no puede discriminar entre los distintos territorios. En cualquier caso, esa multilateralidad debe superar la rigidez. El principio que debe regir las relaciones de colaboración es la *multilateralidad flexible*. Se trata de superar la interpretación rígida de la multilateralidad, que ha dificultado en la práctica esa colaboración y participación autonómica. La multilateralidad flexible conlleva que la actitud reticente, omisiva o desinteresada de algunas CCAA en los cauces de interrelación no pueden limitar la voluntad de intervenir en las decisiones estatales de otras CCAA. De esta forma, se está trasladando a las CCAA la responsabilidad para participar en ese proceso en un marco común y multilateral a disposición de todos los territorios.

En cuanto a la participación en el ejercicio de competencias del Estado, hemos señalado ya que la previsión estatutaria tiene mayor alcance que el de expresar la voluntad participativa de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, introduce una fase en el procedimiento de decisión, con el límite de no poder vincular al titular de la competencia. En ese sentido, parece claro que únicamente será aplicable en aquellos supuestos en los que esté previsto en los Estatutos,

de manera expresa o a través de una cláusula de cierre, sin perjuicio de que el Estado puede solicitar el correspondiente informe o reunir a la comisión bilateral también en relación a otras CCAA, si lo considera conveniente. Sin embargo, en este supuesto estamos ante una decisión política no ante una obligación jurídica derivada del Estatuto. De hecho, en los procedimientos participados es donde pueden advertirse en el futuro las diferencias más notables en la actuación de unas y otras CCAA.

§ 34. PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS ESTATALES

Juan Francisco Sánchez Barrilao

Sumario

1. Introducción: integración y Estado autonómico.

2. La elección de Senadores por las Comunidades Autónomas.

- 2.1. Los Senadores autonómicos antes de las últimas reformas estatutarias.
- 2.2. Aproximación jurisprudencial a la designación y al régimen jurídico de los Senadores autonómicos.
- 2.3. Aproximación al bloque de constitucionalidad vigente en relación a la designación de Senadores autonómicos antes de las últimas reformas estatutarias.
- 2.4. La designación de los Senadores autonómicos tras las últimas reformas estatutarias.

3. Participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.

- 3.1. El marco normativo previo y las reformas estatutarias.
- 3.2. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado.
- 3.3. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 49/2008 y 101/2008.
- 3.4. Desarrollo autonómico sobre la participación de las Comunidades en la designación por el Senado de los Magistrados constitucionales.

4. Participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y de los miembros de otros órganos estatales.

- 4.1. Propuestas de las Comunidades Autónomas en relación a los vocales del Consejo General del Poder Judicial.
- 4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en relación a la composición de otros órganos estatales.

1. Introducción: integración y Estado autonómico.

Los Estatutos de Autonomía en su dicción originaria no reconocían más intervención de sus respectivas Comunidades Autónomas en el nombramiento de miembros de órganos estatales que la previsión de designar “un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio”, conforme al artículo 69.5 de la Constitución de 1978 (según se verá en el epígrafe siguiente)¹. Es a partir de los últimos procesos de reformas estatutarias cuando, sin embargo, los nuevos Estatutos de algunas Comunidades Autónomas (en particular Cataluña, y de manera genérica Andalucía, Aragón, Castilla y León y potencialmente Castilla-La Mancha y Extremadura)² han abierto la posibilidad expresa de participar en la designación de los miembros de otros órganos constitucionales y estatales (esto, ya, se analizará en los dos posteriores epígrafes), entrando así en la conformación misma de dichos órganos. Ello, obviamente, nos exige preguntarnos, aun a *grosso modo* y preliminarmente, el porqué de tal previsión en este momento.

Al respecto de tal cuestión, cabría recordar cómo, e inicialmente, la Constitución abordó la ordenación territorial del poder de manera abierta, en cuanto que ella misma no *constituía* una determinada ordenación territorial³. Así, de un lado, ciertamente la Constitución optó en 1978 por un modelo de descentralización, la autonomía de los territorios y nacionalidades, pero ello a modo de derecho (artículo 2 CE), y dejando por tanto tal descentralización en manos de

¹ Andalucía, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (EA); Aragón, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (EAr.); Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (EAst.); Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (ECan.); Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (ECant.); Castilla-La Mancha, Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (ECM); Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (ECL); Cataluña, Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (EC); Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (EE); Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (EG); Islas Baleares, Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (EB); La Rioja, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (ER); Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EM); Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (EMur.); Navarra, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (LORAFNA); País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EPV); y Valencia, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio (EV). Además, Ceuta, Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (ECe.); y Melilla, Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo (EMel.).

² Hasta ahora: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, reformando la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. A ellas, además, habría que añadir: la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (expediente núm. 127/000001), presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha (en adelante, PECM); y la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (expediente núm. 127/000002), presentada por la Asamblea de Extremadura (en adelante, PEE).

³ En tal sentido, CRUZ VILLALÓN, P.: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *La curiosidad del jurista persa, y otros escritos sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999 (originariamente 1982), pp. 381 y ss. No obstante, desde el momento en que son aprobados los Estatutos de Autonomía, la autonomía alcanzada en las respectivas Comunidades Autónomas que nacen a su amparo se encuentra directamente garantizada por la propia Constitución, a tenor de la expresa reserva estatutaria de la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 147.3 CE); ahora, BALAGUER CALLEJÓN, F.: “La constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, 1997, pp. 129 y ss.

aquéllos y del Estado (principalmente, artículos 143, 144 y 151 CE)⁴; y de otro, extendiendo tal voluntad no sólo en relación a la mera y definitiva constitución de las subsiguientes Comunidades Autónomas a partir de la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, sino la configuración misma de cuál fuera su grado de autonomía (artículos 137, 146, 147, 148, 149, 151 y 152 CE). Surge, de esta forma, el *principio dispositivo* como principio articulador del nacimiento y desarrollo de la descentralización territorial, y al tiempo del propio Estado autonómico como resultado en conjunto y en constante evolución de aquélla⁵.

Ahora bien, de las previsiones de la Constitución en 1978 al actual Estado autonómico, o si cabe a su estadio a comienzos del presente siglo⁶, se aprecia un claro salto cualitativo de descentralización territorial, que lleva a la consideración misma del propio Estado autonómico como Estado federal en su funcionamiento en no pocos aspectos⁷. Ello, sin duda, es lo que ha dado lugar, desde hace años, a que tanto la doctrina, como el propio estamento político, se replantee constitucionalmente la ordenación territorial del Estado español a fin de un adecuado *reequilibrio* de la normatividad constitucional al respecto⁸, como, y ante la ausencia de ésta, la opción de la reforma estatutaria como medio de desarrollo y profundización del Estado autonómico, a la par que de la respectiva autonomía alcanzada⁹. Es en tal contexto en el que surge el interés de algunas Comunidades Autónomas en una cierta participación en la designación de los miembros de órganos estatales con transcendencia territorial en su actuación, a fin de potenciar la integración política de éstas en el Estado¹⁰; y con ello, la cuestión misma de qué se entienda a tales efectos por integración.

⁴ Por ejemplo, vid. TOMÁS VILLARROYA, J.: "Proceso autonómico y observancia de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 15, 1985, pp. 25 y ss.

⁵ FOSSAS ESPADALER, E.: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons-IVAP, Madrid, 2007. Y a nivel jurisprudencial, STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 5).

⁶ Desde distintas perspectivas, vid.: AJA FERNÁNDEZ, E. y VIVER I PI-SUNYER, C.: "Valoración de 25 años de autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69, 2003, pp. 69 y ss.; y RUIZ ROBLEDO, A.: "Veinticinco años de Estado autonómico", *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 707 y ss.

⁷ Nuevamente AJA FERNÁNDEZ, E. pero ahora: *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid, 2003. También, entre otros, BALAGUER CALLEJÓN, F.: "Los hechos diferenciales y la evolución del estado autonómico", en AA.VV.: *Estado, nación y soberanía: problemas actuales en Europa*, Alberto Pérez Calvo (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 85 y ss.

⁸ Al respecto, "Propuesta de reforma constitucional remitida al Consejo de Estado por el Gobierno" (4 de marzo de 2005); ulterior "Informe sobre modificaciones de la Constitución española" del Consejo de Estado (16 de febrero de 2006); y a nivel doctrinal ahora, AA.VV. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, (Texto del informe y debates académicos)*, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (ed.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Consejo de Estado, Madrid, 2006.

⁹ VIVER I PI-SUNYER, C.; BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

¹⁰ A tales efectos, y sin perjuicio de su tratamiento específico más adelante, estaría el interés de las Comunidades Autónomas de participar en la designación de los Magistrados constitucionales; al respecto, vid. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: "Sobre el interés de las Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional", en VIDAL BELTRÁN, J. Mª y GARCÍA

De un lado, y desde una perspectiva jurídica, nadie duda de la plena integración de las Comunidades Autónomas en el Estado en cuanto que integrantes de él (nuevamente, artículo 137 CE); otra cosa es si, después de treinta años desde que viera la luz el primer Estatuto de Autonomía y de progresiva descentralización territorial del poder, algunas de las Comunidades Autónomas se replantean, instando, su plena integración política en el propio Estado. Es así una cuestión que quedaría más allá de la estricta integración jurídico-constitucional, en su sentido más kelseniano, para entrar en contacto con una acepción más abierta de la misma, en la línea de Smend¹¹; se trataría por tanto, y más bien, de una verdadera *reintegración* de las Comunidades Autónomas en un Estado constitucional del que forman plenamente parte desde su mismo origen, y de ahí que tal reintegración parezca buscar ligamentos más allá del propio Derecho (fundamentalmente políticos, pero no exclusivamente), sin perjuicio de que se construyan precisamente a través de él.

Pero volviendo al origen de tal interés en algunas Comunidades Autónomas, y según ha sido materializado en sus últimas reformas estatutarias, se ha de atender a varios aspectos. Por una parte, dicho interés inicialmente no fue especialmente tenido en cuenta por las propias Comunidades dado que la voluntad de los territorios y las nacionalidades giraba, originariamente, en su misma conformación como Comunidades Autónomas (artículo 147.2 CE), y así en la directa descentralización jurídica y política del poder respecto del Estado. No es por tanto hasta la consolidación y desarrollo de las referidas Comunidades, y del propio Estado en tanto que Estado autonómico, cuando las Autonomías, con carácter general, sientan entonces nuevas necesidades en relación al Estado, como a ellas mismas, arribando así a las últimas reformas estatutarias en las que se profundiza al respecto tanto en relación al propio Estado autonómico, como a la autonomía alcanzada¹².

Por otra parte, la dicción de la Constitución parecería mostrar cierto recelo en relación al proceso de descentralización que ella misma abría¹³, y a la vez, un déficit de instrumentos constitucionales en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de conformar la voluntad política estatal cuando de cuestiones de trascendencia autonómica se trata, lo que a la postre ha venido lastrando el desarrollo mismo del Estado autonómico¹⁴. Por tanto, no es de extrañar que no sea hasta que las propias Comunidades Autónomas se replanteen el Estado

HERRERA, M. A. (coords.): *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad (I)*, Colex/INAP, Madrid, 2005, pp. 155 y ss.

¹¹ Al respecto de tal diferenciación, vid. GARCÍA AMADO, J. A.: "Estudio preliminar", en KELSEN, H.: *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Juan Antonio García Amado (trad.), Tecnos, Madrid, 1997, pp. IX y ss.

¹² Por todos, BALAGUER CALLEJÓN, F.: "Las últimas reformas estatutarias", junto a Gregorio CÁMARA VILLAR, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, María Luisa BALAGUER CALLEJÓN y José Antonio MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional (I)*, Tecnos, Madrid, 4 ed., 2009, pp. 364 y ss.

¹³ Como evidencia preceptos como los artículos 145 o 153 CE, en los que la relación del Estado con las Comunidades Autónomas quedaban bajo un halo de vigilancia y *paternalismo* de éste respecto de las segundas.

¹⁴ Al respecto vid., por ejemplo, CÁMARA VILLAR, G.: "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 197 y ss.

autonómico desde las reformas estatutarias a la vista de la inviabilidad fáctica de reformar la Constitución, que finalmente se plantee, desde las propias Comunidades, instrumentos con los que compensar la deficiente participación política de éstas en la formación de decisiones estatales que les afectan¹⁵. En este sentido, precisamente, destaca el nuevo artículo 3.1 del vigente Estatuto de Cataluña, y en virtud del cual “la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”.

Sin embargo (y como se verá en el siguiente epígrafe), resulta paradigmático la propia previsión constitucional, aun con todas sus limitaciones, del Senado como “Cámara de representación territorial” (artículo 69.1 CE), y a su amparo la referida disposición a favor de que las Comunidades Autónomas designen “un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio” (artículo 69.5 CE), alcanzando éstos, a la postre, un veinte por ciento de su definitiva composición. Parecería, con esto, que el mismo constituyente era sin embargo ya consciente de la necesidad de cierta integración política de las futuras Comunidades Autónomas en el Estado y en sus órganos (más allá de la simple relación jurídica), sin perjuicio de que, a la postre (y al menos en los primeros años), no fuera desarrollada, y generando así una profunda deficiencia en el Estado autonómico desde la perspectiva federal anteriormente referida¹⁶.

Es desde este complejo y paradójico contexto desde el que desarrollaremos las siguientes páginas.

2. La elección de Senadores por las Comunidades Autónomas.

2.1. Los Senadores autonómicos antes de las últimas reformas estatutarias.

Según se ha adelantado, las únicas previsiones originarias de los Estatutos de Autonomía en post de la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de miembros de órganos estatales son las referidas a la directa designación por éstas de senadores al amparo del artículo 69.5 de la Constitución (en adelante, CE)¹⁷: “Las Comunidades Autónomas designarán además

¹⁵ Ya, sobre cómo las últimas reformas estatutarias han venido, en algún extremo, a paliar la ausencia de reforma constitucional en relación al paso del tiempo y a las nuevas necesidades sentidas por la ciudadanía, vid. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: “La garantía jurisdiccional de los derechos”, en AA.VV.: *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Francisco Balaguer Callejón (dir.), Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar y José Antonio Montilla Martos (coord.), Instituto de Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 117 y 118.

¹⁶ De interés, AJA FERNÁNDEZ, E.; ALBERTÍ ROVIRA, E. y RUIZ RUIZ, J. J.: *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

¹⁷ Al respecto, y entre otros: PUNSET BLANCO, R.: “La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas: (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 8, 1983, pp. 161 y ss.; SEVILLA MERINO, J.: “Los Senadores autonómicos”, en AA.VV.: *Las Cortes Generales*, Jornadas de estudio organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado (III), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 2.247; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados

un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional". Así, correspondería a los Estatutos de Autonomía determinar, de un lado, el órgano autonómico encargado de tal designación (y ello, en atención a como originaria y constitucionalmente no resultaba garantizado que todas las Comunidades Autónomas tuvieran una Asamblea legislativa, sin perjuicio de que finalmente de este modo fuera), así como, por otra parte, la garantía de una representación proporcional al respecto. En tal sentido, la ulterior Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General determinaría (en adelante, LOREG), al tiempo: "Las Comunidades Autónomas designan además un Senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que aseguran, en todo caso, la adecuada representación proporcional. A efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado" (artículo 165.4 LOREG)¹⁸. Y por último, acerca del régimen jurídico de dichos Senadores, ha de tenerse en cuenta los artículos 1.2, 12.1 y 2, 18.f, 19.1, 28.1 y 2, y 32.1 y 2 del Reglamento del Senado (en adelante, RS)¹⁹.

por las Comunidades Autónomas", *Revista de las Cortes Generales*, nº 28, 1993, pp. 37 y ss. (y *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995); HERNANDO GARCÍA, P. J.: "Algunos interrogantes ante la futura reforma del Senado: la designación de los Senadores como representantes de las Comunidades Autónomas", en AA.VV.: *El Senado, Cámara de representación territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coord.), Tecnos, Madrid, 1996, pp. 281 y ss.; PAUNER CHULVI, C.: "Los requisitos de elegibilidad de los senadores de designación autonómica", *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1997, pp. 123 y ss.; ALONSO DE ANTONIO, J. A.: "Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas", en AA.VV.: *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (II)*, Tecnos, 1997, pp. 1.122 y ss.; CUENCA MIRANDA, A.: "Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº extra 1, 2003, pp. 143 y ss.; AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "Parlamento andaluz y senadores autonómicos", en AA.VV.: *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, Juan Cano Bueso (coord.), Parlamento de Andalucía/Comares, Granada, 2004, pp. 201 y ss.; y PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M.: "Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales", en AA.VV.: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, pp. 389 y ss.

¹⁸ Adviértase cómo, de un lado, se concreta la designación de los Senadores autonómicos en manos de las Asambleas Legislativas, y cómo, de otro, se concreta el número de Senadores en razón al censo vigente al momento de celebrarse las últimas elecciones al Senado.

¹⁹ Artículo 1.2: "Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas presentarán, asimismo, credencial expedida por el órgano correspondiente de la Asamblea de la Comunidad Autónoma. Los Senadores designados para un período no coincidente con la legislatura del Senado presentarán tras las elecciones al mismo nueva credencial o certificación que acredite la vigencia de su designación, de conformidad con la legislación correspondiente". Artículo 12: "1. Para la perfección de su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas deberán cumplir los dos requisitos siguientes: a) Presentar la credencial dentro de los treinta días siguientes a su expedición, según corresponda, por la Junta Electoral Provincial o por la Comunidad Autónoma. No obstante lo anterior, la Cámara podrá ampliar dicho plazo en caso de enfermedad o de imposibilidad física. b) Prestar el juramento o promesa de acatamiento a que se refiere el artículo anterior, bien en el acto de la constitución definitiva, bien en caso de enfermedad o de imposibilidad física, en una sesión posterior o mediante documento fehaciente dentro de los tres meses siguientes a la presentación de su credencial.

En cuanto al desarrollo ofrecido por los respectivos Estatutos, éstos vinieron a expresarse en los siguientes términos²⁰.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, “[c]orresponde al Parlamento de Andalucía: [...] La designación de los Senadores que correspondan a la Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en el Parlamento. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de diputados del Parlamento Andaluz” (derogado artículo 30.12 EA). Y a tal fin, previa reserva al Reglamento del Parlamento del “procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma” (derogado artículo 27.5 EA)²¹, conforme al cual (artículo 172 del Reglamento del Parlamento de Andalucía): “1. Celebradas elecciones al Parlamento de Andalucía, el Pleno designará a los Senadores que representarán a la Comunidad Autónoma, de conformidad con el número 12 del artículo 30 del Estatuto de Autonomía. 2. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponda proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario. 3. El Presidente del Parlamento fijará el plazo en que los representantes de los diferentes Grupos parlamentarios habrán de proponer sus candidatos. Acabado el plazo, el Presidente hará públicas las propuestas presentadas y convocará al Pleno del Parlamento para la correspondiente designación. 4. Si fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores designados, el sustituto será propuesto por el mismo Grupo parlamentario al que corresponda la vacante que se pretende cubrir”.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Aragón, es “competencia de las Cortes de Aragón: [...] La designación de los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución. Esta desi-

Del documento mencionado se dará cuenta al Pleno. 2. Hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los Senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara”. Artículo 18.f: “Son causas de pérdida de la condición de Senador: [...] En el caso de los Senadores designados, cuando así proceda y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas”. Artículo 19.1: “Las vacantes que resulten en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, así como las derivadas de la nulidad de la elección o las originadas por otra causa cualquiera, se comunicarán al Gobierno, a la Asamblea Legislativa o al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma correspondiente para que provean lo necesario en orden a cubrir las”. Artículo 28: “1. En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado, los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario entregarán en la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos los componentes del Grupo y habrá de indicar la denominación de éste y el nombre del Senador que actuará como Portavoz del mismo, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle. 2. En el caso de los Senadores elegidos por las Asambleas Legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, se aplicará lo dispuesto en el apartado anterior, pero computándose, en su caso, el plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de presentación de las credenciales”. Y artículo 32: “1. Dentro de los Grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse Grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial. 2. Cada Grupo territorial estará integrado, al menos, de tres Senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva”.

²⁰ Analizamos los textos estatutarios vigentes al momento inmediatamente anterior a las reformas estatutarias que aquí estudiamos.

²¹ Ley Orgánica 2/2007.

gnación deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón” (derogado artículo 16.b EAr.)²². En desarrollo de este precepto, a su vez, se aprobó la Ley de Cortes de Aragón 3/1983, de 28 de septiembre, de designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, al tiempo derogada por la vigente y detallada Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón, al respecto de la cual destacan los artículos 3.2, 4.3, 5, 6, 10.3 y 12. En relación al artículo 3.2, la prescripción estatutaria en torno a la garantía de la proporcionalidad se determina por la Mesa de la Cámara, con acuerdo de la Junta de Portavoces, fijando “el número de Senadores que corresponda proponer a cada Grupo Parlamentario, aplicando para ello la regla D'Hondt al número de Diputados en Cortes de Aragón que posea cada Grupo”. De acuerdo al artículo 4.3, la obligación de los candidatos de presentar “una declaración relativa a las actividades que ejerzan y que, conforme a la legislación vigente, pudieran ser incompatibles con el mandato de Senador, así como los documentos que, en su caso, acrediten su elegibilidad”. Por otra parte, el artículo 5 determina quiénes son candidatos elegibles, exigiendo únicamente “la condición política de aragoneses”, además de reunir “los requisitos establecidos en la legislación sobre régimen electoral, general y autonómica, y no se encuentren incurso en ninguna de las causas de incompatibilidad e inelegibilidad previstas por el ordenamiento jurídico”. A tales efectos, el artículo 6 regula el examen de incompatibilidades: estableciendo el traslado por la Mesa de los candidatos a la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados “para que examine si algún candidato se encuentra incurso en causa de incompatibilidad” (artículo 6.1); previendo como “la Comisión podrá recabar de los Grupos Parlamentarios proponentes la aportación de los documentos complementarios que estime oportunos y, en su caso, la formalización de las declaraciones pertinentes” (artículo 6.2); dando la posibilidad de que, en el supuesto de que la Comisión advierta “que alguno de los candidatos se encuentra incurso en causa de incompatibilidad, lo comunicará al interesado y al Portavoz del Grupo Parlamentario que lo hubiera propuesto, y concederá a aquél el plazo que estime procedente [...] para que comunique a la Comisión, de manera expresa, si opta por el cargo de Senador o por el que diera origen a la incompatibilidad” (artículo 6.3)²³; y estableciendo la emisión por la Comisión un dictamen definitivo, “en el que señalará si concurre o no en los candidatos alguna causa de incompatibilidad, así como, en su caso, la opción tomada por el candidato incurso en la misma” (artículo 6.4). En relación al artículo 10.3, éste prevé que “[e]n el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese antes que la correspondiente a las Cortes de Aragón, los nuevos Senadores a designar serán los mismos ya elegidos conforme a lo dispuesto en la presente Ley”, entregándoles la Mesa “nuevas credenciales, sin que sea preciso proceder a nueva votación”. Y por último el artículo 12, relativo a las relaciones de los Senadores con las Cortes de Aragón: de un lado, previendo la posibilidad de que éstos puedan “comparecer en la Comisión Institucional una vez al año, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón” (artículo 12.1); y de otro, que la mayoría de

²² Ley Orgánica 5/2007.

²³ Y “advirtiéndole que, si en dicho plazo no se pronunciara expresamente, se considerará que renuncia a ser designado Senador”, de manera que si agotado el plazo “sin que se haya procedido a ejercer dicha opción, el Grupo Parlamentario proponente dispondrá de un plazo de cinco días para la sustitución del candidato”.

la Cámara, de acuerdo con su Presidente, pueda solicitar también “su comparecencia ante la Comisión Institucional cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconseje” (artículo 12.2). Asimismo, y de manera paralela, se ha de estar al Capítulo I, del Título XIII, del Reglamento de la Asamblea de Aragón.

Respecto al Principado de Asturias, compete a la Junta General “[d]esignar los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una Ley de la Junta, que asegurará en todo caso, la adecuada representación proporcional” (artículo 24.2 E.Ast.). En dicho sentido se aprobó la Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias (modificada al tiempo por la Ley 3/1990, de 19 de diciembre), destacando los artículos 2, 3, 5 y 6. En cuanto al artículo 2, podrán ser designados Senadores por el Principado de Asturias “los ciudadanos españoles que, además de reunir las condiciones generales exigidas en las Leyes electorales para ser elegibles como Senadores, gocen de la condición política de asturianos conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias”. Respecto al artículo 3, relativo al procedimiento para la designación de los Senadores, se establece: como “la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario”, y ello “aplicando el sistema de mayor media o D'Hondt al número de miembros de los Grupos Parlamentarios” (artículo 3.a)²⁴; que, seguidamente, la Mesa dará traslado “a la Comisión de Reglamento de la relación de candidatos propuestos, así como de la documentación recibida de los Grupos Parlamentarios proponentes (artículo 3.b)”, pasando dicha Comisión a verificar “si los candidatos propuestos reúnen los requisitos exigidos en el artículo 2.1 de la presente Ley, pudiendo recabar de los Grupos Parlamentarios, cuando lo considere necesario, la documentación complementaria oportuna” (artículo 3.c); y que, pronunciándose el Pleno de la Junta “sobre la existencia o no de causas de incompatibilidad en los candidatos propuestos”, en el caso en que se declare la “incompatibilidad de alguno de los candidatos, el grupo afectado formulará nueva propuesta, que seguirá la tramitación establecida en los apartados precedentes” (artículo 3.d). El artículo 5, conforme al cual, “[c]uando el mandato de los Senadores finalice en los supuestos de término de la Legislatura del Senado por cualquiera de las causas establecidas en la Constitución, una vez constituido el nuevo Senado, la Junta conferirá mandato a las mismas personas que hubieran resultado designadas en la Legislatura”. Y por último el artículo 6, según el cual las vacantes de Senadores que se produzcan “durante una misma legislatura de la Junta serán cubiertas mediante el procedimiento establecido en la presente Ley”, si bien tal provisión “no deberá alterar la relación de proporcionalidad existente entre los Grupos Parlamentarios conforme al apartado a) del artículo 31”. Respecto al Reglamento de la Junta General, su artículo 77.2 reserva a estos Senadores un “banco especial” en el salón de sesiones, mientras el 224 se limita a señalar que “[e]l Pleno designará a los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con sujeción a lo establecido en la Ley reguladora del procedimiento para la designación de Senadores por el Principado de Asturias”.

²⁴ Sigue diciendo el artículo 3.a: “Si coincidieran dos cocientes para la atribución del último puesto de Senador, el escaño se atribuirá al Grupo Parlamentario cuya lista haya obtenido mayor número de votos en las elecciones regionales y, si persistiese el empate, será resuelto por sorteo”.

Respecto a la Comunidad canaria, por su parte, es función del Parlamento “[d]esignar, de entre sus miembros, y para cada legislatura del Parlamento de Canarias, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, asegurando, en todo caso, la adecuada representación proporcional”; no obstante, “[l]a aceptación de su designación comportará la renuncia a su condición de diputado autonómico”. Por último, “[u]na Ley del Parlamento de Canarias desarrollará lo dispuesto en este apartado” (artículo 13.d ECan.). A la espera de tal Ley, el Reglamento del Parlamento de Canarias establece, de un lado, que los diputados perderán su condición de tal “[p]or la aceptación de su designación como Senador representante de la Comunidad” (artículo 8.5), sin perjuicio de que dispongan de “asiento en el salón de sesiones” (artículo 61.3). De otro, y en cuanto la designación de los Senadores, corresponde al Pleno de la Cámara designar los Senadores que representarán a la Comunidad en el Senado asegurando una “adecuada representación proporcional a cada grupo parlamentario” (artículo 193.1), correspondiendo a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determinar tal representación (artículo 193.2)²⁵. Y por último, el artículo 194.1 prevé que el Pleno del Parlamento, a iniciativa de un grupo parlamentario, pueda “solicitar a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma su presencia para informar sobre aquellos asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias”, así como en relación “a las Comisiones previo acuerdo de la Mesa de la Cámara”²⁶.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Cantabria, corresponde a su Parlamento: “Designar para cada legislatura del Parlamento de Cantabria a los Senadores o Senadoras representantes de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 5, de la Constitución, por el procedimiento que al efecto señale el propio Parlamento. Estos Senadores o Senadoras deberán ser Diputados o Diputadas del Parlamento de Cantabria y cesarán como Senadores o Senadoras, además de lo dispuesto en la Constitución, cuando cesen como Diputados o Diputadas del Parlamento de Cantabria” (artículo 9.8 ECant.). A tales efectos, la referida Comunidad aprobó la Ley 6/1983, de 4 julio, sobre procedimiento para la designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En relación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, compete a sus Cortes “[d]esignar para cada Legislatura de las Cortes de Castilla-La Mancha, atendiendo a criterios de proporcionalidad, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 5, de la Constitución” (artículo 9.2.e ECM). A tal fin, dicho precepto estatutario se encuentra minuciosamente desarrollado por la Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre

²⁵ El artículo 193 tiene un nuevo párrafo tercero, a tenor de la Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobada en sesión celebrada el día 8 de julio de 2009. Artículo 193.3: “Si fuera precisa la sustitución de alguno de los senadores designados, el sustituto será propuesto por el mismo grupo parlamentario al que corresponda la vacante que se pretende cubrir”.

²⁶ Además, de interés, artículo 194.2: “La Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma los medios que fueren necesarios para mantener su relación con el Parlamento de Canarias”. Y artículo 194.3: “La Mesa adoptará las medidas oportunas a fin de que a los citados Senadores les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento de Canarias y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como Senadores”.

designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (modificada por Ley 3/1987, de 7 de abril, y Ley 9/1995, de 26 de diciembre), destacando los artículos 2, 3, 5 y 9.2 de la misma. Conforme al artículo 2, pueden “ser elegidos como Senadores de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, las personas mayores de edad que siendo ciudadanos de la Región, y poseyendo la condición de electores, no estén incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad recogidas en la legislación aplicable”. De acuerdo al artículo 3, “[l]os Senadores representantes de la Comunidad Autónoma facilitarán a las Cortes Regionales información, en la forma en que se determine por las normas de desarrollo de la presente Ley”. El artículo 5, por su lado, regula parte del proceso de elección de los Senadores, en particular el traslado por la Mesa a la Comisión de Estatuto del Diputado “de las candidaturas propuestas y la documentación recibida de los grupos parlamentarios proponentes” (artículo 5.1), la cual “procederá a formular el correspondiente dictamen, en el que consignará si concurren o no las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley o las incompatibilidades establecidas por la normativa vigente, pudiendo recabar de los Grupos proponentes la aportación de la documentación complementaria que estime oportuna” (artículo 5.2). Y ya el artículo 9.2, conforme al cual, “[p]roducida la vacante, la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y con sujeción a criterios de proporcionalidad, señalará el grupo parlamentario a quien corresponda proponer a los candidatos”. A nivel reglamentario, ahora, destaca el artículo 100.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, según el cual “[e]l Senador o Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativas a asuntos incluidos en el Orden del día del Pleno, podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes”²⁷, guardando en lo demás silencio²⁸.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, su anterior Estatuto de Autonomía establecía la atribución a las Cortes de Castilla y León de la designación de los “Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León” (artículo 15.5 ECL)²⁹. En tal sentido, la Ley 7/1987, de 8 de mayo, vino a regular el procedimiento de designación de Senadores de la Comunidad de Castilla y León (siendo modificada por Ley 1/2000, de 3 de marzo), destacando los artículos 3.2, 7.3 y 8: así, en relación al 3.2, la distribución de los Senadores respecto a los Grupos Parlamentarios se ha de hacer “mediante la aplicación de la regla D'Hont al número de Procuradores integrados en cada” uno de ellos; sobre el artículo 7.3, ahora, para el caso de que la legislatura del Senado concluya “antes de las de las Cortes de Castilla y León, los nuevos Senadores a designar por éstas serán los mismos ya elegidos conforme a lo dispuesto en el

²⁷ Al respecto, además, destaca la Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 20 de noviembre de 2001.

²⁸ Disposición Adicional 3ª: “La designación de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma se ajustará a lo establecido en su legislación específica”.

²⁹ Según Ley Orgánica 4/1999, y derogado ulteriormente por la vigente Ley Orgánica 14/2007.

artículo quinto de esta Ley”; y en cuanto al artículo 8, finalmente, “[l]as vacantes de Senadores que se produzcan durante una misma legislatura serán cubiertas con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley”, si bien solicitándose la “propuesta al mismo Grupo Parlamentario que había propuesto al Senador de cuya sustitución se trate”³⁰.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, corresponde también al Parlamento de Cataluña “[d]esignar a los Senadores que representarán a la Generalidad en el Senado”. A tales efectos, dicha “designación deberá hacerse en convocatoria específica para este tema y en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario. Los Senadores designados según lo dispuesto en este artículo deberán ser Diputados del Parlamento de Cataluña y cesarán como Senadores, aparte lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como Diputados” (derogado artículo 34.1 EC)³¹. Al respecto, además, este precepto estatutario resultaría desarrollado por la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat (artículo 44)³², y por el Reglamento del Parlamento de Cataluña³³, destacando el párrafo cuarto de su artículo 139, conforme al cual: “Si fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores a que se refieren los apartados 1 y 3 de este artículo, el sustituto será propuesto por el mismo Grupo parlamentario que lo propuso”³⁴.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Extremadura, corresponde a su Asamblea “[d]esignar, de entre sus miembros, los senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma según lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución. Dichos senadores serán designados en proporción al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Asamblea y su mandato terminará el día de la disolución de la Cámara” (artículo 19.2.e EE). Y en desarrollo de tal precepto, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura prevé, asimismo, que, en caso de que “fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores”, “el sustituto será propuesto por el mismo Grupo Parlamentario que lo propuso” (artículo 174.4).

³⁰ Por último, conforme a la Disposición Adicional (según Ley 1/2000), “[l]as Cortes de Castilla y León adecuarán su Reglamento a lo dispuesto en esta Ley y determinarán las relaciones de los Senadores con la Cámara”; sin embargo dicho Reglamento guarda silencio al respecto, al margen de la atribución al Pleno de las Cortes la designación de los referidos Senadores, y “siguiendo el procedimiento legalmente establecido al efecto” (artículo 170, de acuerdo a Reforma del Reglamento aprobada el 11 de mayo de 2005).

³¹ Ley Orgánica 6/2006.

³² “1. El Parlament designa de entre sus miembros a los Senadores que representan a la Generalitat en el Senado. La designación se efectúa por votación en una sesión plenaria específicamente convocada a este fin y debe ser proporcional al número de Diputados de los Grupos Parlamentarios. 2. Los Senadores designados cesan en los casos establecidos en la Constitución y cuando cesan como Diputados”.

³³ Conforme al texto aprobado el 15 octubre de 1987.

³⁴ Artículo 139.1: “El Pleno del Parlamento, en convocatoria específica, designará a los Senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 34 del Estatuto de Cataluña”. Artículo 139.2: “La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponden proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario”. Y artículo 139.3: “El Presidente del Parlamento fijará el plazo en el que los representantes de los distintos Grupos deberán proponer a sus candidatos. Concluido dicho plazo, el Presidente hará públicas las resoluciones correspondientes y convocará al Pleno del Parlamento para que las ratifique”.

En relación a la Comunidad Autónoma de Galicia, es función del Parlamento de Galicia “[d]esignar para cada legislatura de las Cortes Generales a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma gallega, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 5, de la Constitución. Tal designación se hará de forma proporcional a la representación de las distintas fuerzas políticas existentes en el Parlamento de Galicia” (artículo 10.1.c EG). Al respecto, el artículo 165.2 del Reglamento del Parlamento establece que corresponde a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijar “el número de Senadores que corresponden proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario”; mientras, el 165.4 especifica que, en caso de ser “preciso sustituir a alguno de los Senadores”, éste “será propuesto por el mismo Grupo parlamentario que lo hubiera propuesto”³⁵.

En cuanto a la Comunidad Autónoma balear, el artículo 28.1 de su Estatuto (conforme Ley Orgánica 3/1999, de 25 de febrero, y al tiempo derogado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), establece que corresponde al Parlamento “[d]esignar, en aplicación del criterio de representación proporcional, al senador o a los senadores que han de representar a las Illes Balears en el Senado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución”, pasando a detallar, seguidamente, como: “[l]os designados cesarán en los casos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al concluir la legislatura del Parlamento de las Illes Balears en la que fueron designados, una vez tomen posesión los nuevos senadores”; mientras que, “[e]n el supuesto de disolución del Senado, el Parlamento de las Illes Balears entregará las credenciales de la designación a los mismos senadores, que continuarán su mandato hasta que finalice la legislatura del Parlamento y sean designados nuevos senadores”. Al respecto, a su vez, el artículo 181 del Reglamento del Parlamento desarrolla el procedimiento de elección de dichos Senadores³⁶.

Ya, en relación a la Comunidad Autónoma de Madrid, corresponde, igualmente, a su Asamblea “[l]a designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea” (artículo 16.3.i EM). Y a estos efectos, el Reglamento de la Asamblea ha de determinar “[e]l procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid” (artículo 12.2.g EM), conforme al cual destaca: de un lado, la confirmación formal por la Asamblea de Madrid de la designación de los Senadores en caso de “extinción del mandato del Senado, al concluir la Legislatura o ser disuelta la Cámara”, expidiéndose nuevas credenciales y notificándose al Senado la renovación de la designación (artículo 224.3); de otro, como, en caso de producirse una vacante entre los Senadores designados a lo largo de la Legislatura, “corresponderá al Grupo Parlamentario al que perteneciera el Senador designado en el momento de la designación proponer el candidato que habrá de sustituirle” (artículo 225.7); y por último, la especificación de que una vez “[e]fectuada

³⁵ Además, artículo 165.3: “El Presidente del Parlamento fijará el plazo en que los representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios habrán de proponer sus candidatos. Acabado este término, el Presidente hará públicas las resoluciones correspondientes y convocará el Pleno para que las ratifique”.

³⁶ Artículo 181.3: “Los representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios habrán de proponer a la Presidencia sus candidatos antes del inicio de la sesión en cuyo orden del día figure la designación de Senador”.

la designación de Senadores, las modificaciones que puedan producirse en la composición de los Grupos parlamentarios no alterarán la distribución proporcional de los Senadores designados en representación de la Comunidad de Madrid entre los Grupos Parlamentarios” (artículo 226).

Por su lado, en la Comunidad Foral de Navarra (y de manera bastante escueta), “[c]ompete al Parlamento la designación de los Senadores que pudieran corresponder a Navarra como Comunidad Foral” (artículo 12 LORAFNA). Ello, a su vez, resultaría desarrollado por el artículo 201 del Reglamento del Parlamento de Navarra³⁷, destacando sus párrafos tercero, sexto y séptimo, conforme a los cuales: pueden “ser designados como Senadores representantes de la Comunidad Foral de Navarra, los ciudadanos españoles que, además de reunir las condiciones generales exigidas por las leyes para ser elegibles como Senadores, gocen de la condición política de navarros” (artículo 201.3); “[r]esultarán elegidos, por orden sucesivo, hasta el número total de Senadores a elegir, los candidatos proclamados que obtengan mayor número de votos” (artículo 201.6)³⁸; y por último, en relación al mandato de los Senadores, si bien terminará cuando se constituya el Parlamento que suceda a aquél que les hubiese elegido, cuando sea la Legislatura del Senado la termine, “la Mesa de la Cámara conferirá mandato a las mismas personas que hubieran resultado designadas al inicio de la Legislatura del Parlamento de Navarra”.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de La Rioja, su Parlamento ha de designar, para cada legislatura, “a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, según lo previsto en el apartado 5 del artículo 69 de la Constitución, por el procedimiento determinado por el propio Parlamento. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos con representación en el Parlamento. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados en el Parlamento Riojano” (artículo 19.1.I ER). Este precepto, a su vez, se encuentra generosa y pormenorizadamente desarrollado (además del artículo 155 Reglamento del Parlamento de La Rioja), por la Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, destacando sus artículos 5, 8.2 y 9: el artículo 5, de acuerdo al cual la Mesa del Parlamento dará traslado de los candidatos propuestos por los Grupos Parlamentarios a la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado (artículo 5.1), la cual “examinará si concurren o no causas de inelegibilidad o incompatibilidad en los candidatos propuestos”, pudiendo a tal fin “recabar de los Grupos proponentes la aportación de los documentos complementarios que estime oportunos y, en su caso, la formalización de las declaraciones pertinentes” (artículo 5.2), dictando ulteriormente dictamen en el plazo de cinco días (artículo 5.3), de forma que, en el caso de “que algún candidato incurriese en causa de incompatibilidad, la Comisión determinará, en el mismo dictamen, el plazo dentro del cual el candidato, si resulta designado, deberá optar entre el cargo de Senador y el que diere origen a la incompatibilidad denunciada” (artículo 5.4); el artículo 8.2, según el cual, cuando el cese de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja se produzca por disolución del Senado, “constituido el nuevo Senado, se entenderán designados

³⁷ En la actualidad, y en similares términos, artículo 207 de su texto refundido de 8 de octubre de 2007.

³⁸ Sigue diciendo el artículo 201.6: “Los empates se dirimirán a favor del candidato propuesto por el Grupo parlamentario que tenga mayor número de miembros y, en caso de empate, en favor del candidato de mayor edad”.

Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja los mismos que lo fueron con anterioridad, sin necesidad de proceder a nueva votación”; y el artículo 9, conforme al cual las vacantes de Senadores designados que se produzcan “durante una misma Legislatura, serán cubiertas con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley”, si bien la provisión de dicha “vacante no podrá alterar la proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios garantizada por el sistema de votación previsto en el artículo 6” de esta misma Ley.

Respecto a la Región de Murcia, “[c]ompete a la Asamblea Regional: [...] Designar para cada legislatura de la Asamblea Regional, los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una Ley de la Asamblea, que asegurará en todo caso la adecuada representación proporcional” (artículo 23.2 EMur., conforme Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio). En tal sentido, la Ley 6/1983, de 22 de julio, regula la designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (modificada por Ley 6/1987, de 29 de septiembre), destacando los artículos 2, 5.1, 6.2, 7 y 8: conforme al 2, pueden “ser elegidos como Senadores representantes de la Comunidad Autónoma los candidatos propuestos que estén en pleno uso de sus derechos políticos y sean murcianos conforme al artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia”; según el artículo 5.1, ahora, “[e]l Senador o Senadores se elegirán simultáneamente mediante votación secreta”; de acuerdo al 6.2, en el caso de la pérdida de condición de Senador sea por la conclusión de la Legislatura del Senado, “la Asamblea Regional reiterará en su nombramiento a los Senadores ya elegidos conforme a lo dispuesto” en el referido artículo 5.1; el 7, por su parte, especifica que las vacantes de Senadores que se produzcan “durante una misma legislatura, serán cubiertas con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley por los candidatos de los Grupos a que pertenecieran los Senadores cesantes”; y por último, el artículo 8 prevé que “[e]l Senador o Senadores designados conforme a la presente Ley en representación de la Comunidad Autónoma, podrán asistir a los Plenos de la Asamblea Regional”, si bien no tendrán voto salvo que fueren Diputados Regionales, aunque “tendrán voz en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea”. Al respecto de esto último, el referido Reglamento establece que, en relación al uso de la palabra en los debates: “Los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma podrán intervenir a efectos meramente informativos cuando el Senado haya tramitado o tenga previsto tramitar alguna iniciativa sobre el asunto que está considerando la Asamblea, sin perjuicio de las facultades que, respecto a la ordenación de los debates, corresponden al Presidente” (artículo 98.7).

Ya, respecto a la Comunidad Autónoma del País Vasco, corresponde al Parlamento Vasco “[d]esignar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional” (artículo 28.a EPV). En este sentido, la Ley 4/1981, de 18 de marzo, regula la designación de Senadores representantes de Euskadi, destacando los artículos 2.1, 4, 5, 6, 7 y 9, en los siguientes términos: el 2.1, conforme al cual pueden ser elegidos como Senadores “los candidatos propuestos que, siendo mayores de edad, disfruten de la plenitud de sus derechos políticos y ostenten la condición política de vascos”; el artículo 4, conforme al cual la Mesa del Parlamento “dará traslado a la Comisión de Incompatibilidades de las listas de candidatos y documentación recibida de los Grupos Parlamentarios proponentes”, pasando ésta a examinar la “conurrencia o no de los requisitos de capacidad y elegibilidad en los candidatos propuestos”, y a tales efectos pudiendo

“recabar de los Grupos proponentes la aportación de los documentos complementarios que estime oportunos y, en su caso, la formalización de las declaraciones pertinentes”³⁹; en cuanto al artículo 5, éste prevé que, una vez emitido por dicha Comisión su dictamen, “se procederá a la elección de los Senadores, por el Pleno del Parlamento Vasco convocado al efecto, con referencia a los candidatos propuestos y admitidos por la Comisión”, mediante una votación efectuada “por papeletas, en las que se consignará únicamente el nombre de un candidato”⁴⁰ y siendo elegidos “aquellos candidatos que obtuvieren la mayoría de los votos emitidos, siempre y cuando el candidato nominado alcanzara, al menos, la cuarta parte de los votos de los miembros de derecho de la Cámara”; el artículo 6 (conforme Ley 1/1986, de 19 de febrero), por su parte, determina que el mandato de los Senadores “tendrá una duración de cuatro años”⁴¹, y especificando que, “[e]n el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese por cualquiera de las causas establecidas por la Ley, los nuevos Senadores a designar por el Parlamento Vasco deberán ser los mismos que hubieren sido elegidos por éste y continuarán en su mandato hasta su sustitución”; el artículo 7 especifica, por otro lado, cómo “[e]n ningún caso podrán ser elegidos la totalidad de los Senadores representantes del País Vasco a propuesta de un solo Grupo Parlamentario representado en la Cámara”; y el artículo 9, finalmente, prevé que las vacantes que se produzcan “durante una misma legislatura, serán cubiertas con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley, con la limitación que se contiene en el artículo 7.1”. Además, la anterior regulación estaba completada por el artículo 127 del Reglamento del Parlamento Vasco, conforme al cual: el Pleno de la Cámara puede solicitar de los referidos Senadores “cuantos informes pudiesen interesar a la Comunidad a la que representan, en relación con su gestión en el Senado” (artículo 127.1); y, por otra parte, la Mesa ha de arbitrar la posibilidad de que a tales Senadores “les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento y pudieran interesar al mejor cumplimiento de su mandato en las Cortes Generales del Estado, así como su presencia en los debates de la Cámara, a los mismos fines” (artículo 127.2)⁴².

Ya, para finalizar, y en relación a la Comunidad Autónoma de Valencia, es función de las Cortes Valencianas “[d]esignar a los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma Valenciana, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución” (artículo 11.j EV, antes de reforma por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). En base a ello, el artículo 160 del Reglamento de las Cortes Valencianas, establecía que la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces,

³⁹ Sigue diciendo el artículo 4: “En el plazo reglamentariamente establecido, la Comisión emitirá el oportuno dictamen, en el que se consignará si concurren o no en los candidatos las condiciones de capacidad, elegibilidad e incompatibilidad a las que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley. En el supuesto de que en alguno o algunos de los candidatos concurrese alguna causa de incompatibilidad, la Comisión determinará el plazo dentro del cual el candidato afectado, si fuera elegido, deberá optar entre el cargo de Senador y el que diere origen a la incompatibilidad denunciada”.

⁴⁰ “Antes de cada votación, cada Grupo Parlamentario designará cuál es el candidato que somete a la elección, de los incluidos en las listas propuestas y que hubiesen sido admitidos por la Comisión”.

⁴¹ Cesando “en los supuestos previstos en el Ordenamiento Jurídico y, en todo caso, al finalizar la legislatura del Parlamento Vasco en la que fueron nombrados, una vez que, en la siguiente, sean designados los nuevos Senadores”.

⁴² En cuanto al vigente Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008 (Capítulo VIII, “De la designación de Senadores y Senadoras y otros nombramientos”, Sec. 1ª, “De la designación de Senadores y Senadoras representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco”), vid. artículo 231.

habría de fijar el número de Senadores que, proporcionalmente, corresponda a cada Grupo Parlamentario, y cuya designación haría el Pleno de las Cortes en convocatoria específica. Al respecto, tal función resultaría al tiempo ampliamente desarrollada por la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, de manera que el anterior Reglamento sería reformado (30 de junio de 1994), dando cabida a dicha Ley (artículo 166)⁴³. En relación a esta Ley, destacan los siguientes artículos 2.2, 3.1, 4.2 y 3, 6, 12.2, 14 y 15: el 2, conforme al cual, una vez que la Mesa de las Cortes (al principio de cada Legislatura) determine el número de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana (artículo 2.1), fijará, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el número de Senadores que corresponda cada Grupo Parlamentario en proporción a los mismo, para lo cual “aplicará la regla D’Hondt al número de Diputados que posea cada Grupo” (artículo 2.2); el 3.1, de acuerdo al cual los Grupos Parlamentarios propondrán por escrito “sus candidatos, en igual número al que les hubiere correspondido, así como sus correspondientes suplentes”; el artículo 4.2 y 3, relativo a la “condición política de valencianos” como requisitos para ser candidato, a la par que establece como causa de incompatibilidad el ser miembro del Consell o de la Mesa de las Cortes; el 6, según el cual la Comisión de Estatuto de los Diputados “emitirá dictamen sobre la situación de los candidatos y suplentes, pudiendo recabar para ello de los Grupos Parlamentarios, los documentos que estime convenientes”; el artículo 12, por su parte, regula el mandato de los Senadores, extendiéndose “hasta la finalización de la Legislatura de las Cortes Valencianas en la cual fueron designados” (artículo 12.1), sin perjuicio de que en caso de que concluya la Legislatura del Senado antes que la de las Cortes Valencianas, “éstos se entenderán confirmados en el cargo por el tiempo que reste de esta última Legislatura” (artículo 12.2); conforme al artículo 14, ahora, las vacantes de Senadores “que pudieran producirse durante una misma Legislatura de las Cortes Valencianas, se cubrirán de manera automática por los correspondientes suplentes”, y para el caso de no existir éstos mediante el procedimiento anteriormente descrito (artículo 14.1) sin perjuicio de que sean “cubiertas, en todo caso, atendiendo a las propuestas del Grupo Parlamentario al que pertenecía el Senador de cuya sustitución se trate” (artículo 14.2); y por último, respecto al artículo 15, se prevé que las Comisiones, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, puedan “solicitar la comparecencia de los Senadores designados en representación de la Comunidad Valenciana para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria”.

2.2. Aproximación jurisprudencial a la designación y al régimen jurídico de los Senadores autonómicos.

Primeramente, se ha de partir de la relativamente reciente Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre⁴⁴, en la que el Tribunal Constitucional, al hilo del análisis de los contenidos estatutarios

⁴³ “El Pleno de las Cortes, en convocatoria específica, designará los Senadores que representarán a la Comunidad Autónoma Valenciana, de conformidad con la letra j) del artículo 11 del Estatuto de Autonomía, todo ello de acuerdo con la correspondiente ley aprobada por las Cortes Valencianas”.

⁴⁴ Recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1 (relativo al derecho al agua).

constitucionalmente posibles, plantea precisamente la designación de Senadores por las Comunidades Autónomas como ejemplo de previsión estatutaria específicamente determinada por la CE (FJ 11)⁴⁵; pero también, la sujeción de tal contenido al principio dispositivo, y así el que la CE posibilite que los Estatutos expresen diverso grado de concreción a la hora de configurar sus contenidos (FJ 14)⁴⁶.

En tal sentido, cabe traer a colación un anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la Sentencia 76/1989, de 27 de abril⁴⁷, conforme al cual los Estatutos de las Comunidades Autónomas poseen un cierto margen de precisión al respecto de tal designación (FJ 3)⁴⁸. Y con ello, además, la temprana Sentencia 38/1983, de 16 de mayo⁴⁹, según la cual dicha designación autonómica de Senadores se configura como régimen electoral especial y particular, y diferido a los respectivos Estatutos de Autonomía (FJ 3)⁵⁰.

A la vista de los anteriores pronunciamientos, y de la capacidad constitucionalmente reconocida a los Estatutos para desarrollar la designación por sus respectivas Comunidades Autónomas de Senadores en representación de las mismas, se plantea la observación por ellos del requisito de “adecuada representación proporcional” que establece expresamente el artículo 69.5, *in*

⁴⁵ “Centrado así el punto de debate, hemos de señalar que tanto de las prescripciones constitucionales como de la doctrina de este Tribunal se desprende que el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía está previsto en la Constitución de dos diferentes maneras: mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (artículos 3.2, 4.2, 69.5, entre otros, CE); y a través de las cláusulas más generales contenidas en el artículo 147 de la misma Constitución”.

⁴⁶ “Entrando a examinar el contenido legítimo de los Estatutos de Autonomía [...], procede recordar que, concretado a través del principio dispositivo, dicho contenido tiene como referencia principal lo dispuesto en el artículo 147 CE y las restantes previsiones concretas que la Constitución contiene acerca de los Estatutos (artículos 3.2; 4.2; 69.5; 145.2; 149.1.29; 152.1 y 3; 156.2 y Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta CE). a) Abordaremos en primer lugar las previsiones de la Constitución no incluidas en el artículo 147 CE. Pues bien, de su examen se deriva la determinante relevancia que la Constitución, al remitirse a los Estatutos de Autonomía, les otorga para la configuración jurídica de las cuestiones reguladas en dichos preceptos. En efecto, el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el indicado papel de configuración con diverso grado de concreción [...]”.

⁴⁷ Recurso de amparo núm. 1.092/1987, contra Resolución adoptada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura (de 28 de julio de 1987), y contra Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea (de 31 de julio de 1987), y en virtud de las cuales se atribuyó al Grupo Parlamentario Socialista la propuesta y ratificación (respectivamente) de la designación de los dos Senadores que habrían de representar a la Comunidad Autónoma de Extremadura en el Senado.

⁴⁸ “Pues bien, la Constitución, por el carácter de representación territorial que en términos generales otorga al Senado y por la propia especificidad de esta categoría de Senadores designados por las Comunidades Autónomas, confiere a los Estatutos de Autonomía un margen para precisar alguna condición conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del respeto del mínimo fijado por el artículo 70.1 CE”.

⁴⁹ Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 132/1983, contra texto definitivo de Proyecto de Ley Orgánica por la que se modificaban determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales.

⁵⁰ “La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión régimen electoral general se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (artículo 69.5 de la Constitución)”.

fine, de la Constitución (y esto, a su vez, con relación al propio grado de concreción estatutario y su potencial desarrollo legislativo). En tal sentido, la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre⁵¹, admite que “el punto de referencia para la proporcionalidad de la representación sea la composición de la propia Cámara electoral”, y entendiendo ésta como aquella fórmula “que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica”, mas sin que suponga una representación matemática, bastando que resulte “sensiblemente ajustada a su importancia real” (FJ 2). Al respecto, continúa la Sentencia 40/1981, y dado que la proporcionalidad en la representación es particularmente difícil de alcanzar “cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes”⁵², “la ‘adecuada representación proporcional’ exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia”, si bien habrá de “evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección” (FJ 2).

Todavía en tal ámbito de la representación proporcional, el Tribunal Constitucional ha resuelto sobre la aplicación del método D'Hont para la fijación del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario. En tal sentido, la comentada Sentencia 76/1989 entiende que, “[a] la hora de la distribución de los escaños existentes entre las fuerzas políticas concurrentes, nuestro ordenamiento no contempla al grupo mayoritario frente al resto de los demás grupos políticos, sino que la distribución se hace en atención a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas”; y a dichos efectos, el que la Mesa de una Asamblea Legislativa (de acuerdo con la respectiva Junta de Portavoces) fije el número de Senadores que correspondan proporcionalmente a cada grupo parlamentario mediante la aplicación de la regla D'Hondt (que es la adoptada por nuestro sistema electoral general, conforme el artículo 163 LOREG), “no contradice el criterio de proporcionalidad y la asignación del escaño”, aun cuando ello se traduzca en representación mayoritaria de un solo grupo político en razón a “la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades” es muy reducido (a la vista del número de puestos a cubrir, en relación con el de fuerzas concurrentes) (FJ 4). Ahora bien, sin que ello suponga, como advierte el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1992, de 13 de enero⁵³, que ante la ausencia de previsión normativa en el respectivo ordenamiento autonómico sea de necesaria aplicación subsidiaria de “una regla prevista para las elecciones

⁵¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 208/81, contra la referida Ley vasca 4/1981, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi.

⁵² A lo que añade el Tribunal Constitucional: “Si ello es así en las elecciones parlamentarias o municipales, las dificultades de alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementarán en elecciones internas de asambleas restrictas que han de designar un número muy reducido de representantes, como es el caso del Parlamento Vasco y en general de las asambleas legislativas o en su defecto de los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas”.

⁵³ Recurso de amparo núm. 1.724/91, contra los Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma, del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación.

generales y autonómicas, pero no para una designación de Senadores por parte de la Asamblea de una Comunidad Autónoma” (FJ 3)⁵⁴.

Otra cuestión de interés es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan exigir determinados requisitos a los Senadores que han de elegir éstas en representación de las mismas. Sobre ello, la referida Sentencia 40/1981 admitió la constitucionalidad de la exigencia de la respectiva “condición política” de los Senadores a elegir por una Comunidad en los siguientes términos: “Tampoco procede declarar inconstitucional el apartado 1 del artículo 2 de la Ley impugnada, por lo que ya hemos dicho acerca de la especificidad de los Senadores designados en virtud del artículo 69.5 de la CE. El requisito de que los candidatos ‘ostenten la condición política de vascos’ es del mismo tipo que el de ser miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma, establecido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 34.1), con la diferencia de que en el caso que nos ocupa tal requisito no se basa directamente en el Estatuto Vasco, sino en una Ley ordinaria del Parlamento Vasco, prevista por el Estatuto para señalar el ‘procedimiento’ de la designación. Es cierto que la designación estatutaria [...] limita el alcance de dicha Ley, al ceñirse al ‘procedimiento’ de la designación, por lo que parece excluir la introducción de una condición de esta índole. Ahora bien, semejante interpretación es excesivamente formalista, al pasar por alto la remisión, anteriormente mencionada, que el artículo 69.5 de la Constitución hace a ‘lo que establezcan los Estatutos’ en este punto, dando lugar con ello a que la regulación del Estatuto de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas no caiga íntegramente bajo la legislación electoral general. Por ello, no vemos una razón suficiente para interpretar aquí la fórmula del artículo 28.b) del Estatuto Vasco en un sentido limitativo. Antes bien, exigir la condición política de vascos para dichos Senadores está en conexión directa con su carácter de Senadores designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca. Porque si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representa al pueblo español (artículo 66.1 de la CE), en quien reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 de la misma), el Senado, por su parte, lo hace específicamente como ‘Cámara de representación territorial’ (artículo 69.1 de la CE), integrada por miembros

⁵⁴ “En segundo lugar, no cabe hablar aquí de una laguna reglamentaria, en el sentido de imprevisión del procedimiento de designación de los Senadores, sino de la utilización de una fórmula, que puede ser discutible pero que es clara, la atribución a la Mesa de la facultad de fijar en cada caso el número de Senadores que proporcionalmente corresponden a cada Grupo Parlamentario (artículo 30.9 en relación con el artículo 165.3). en el ejercicio de esta función, no existe previsión normativa alguna en el ordenamiento autonómico que limite la potestad de la Mesa para articular dicha proporcionalidad, como órgano de dirección y gobierno de la Cámara, y elevar su propuesta al Pleno. Este procedimiento de designación, o la indeterminación del mismo dejando en manos de la Mesa su concreción, es el resultado querido por el juego de la autonomía, primero, de la Comunidad Autónoma mediante las potestades de autoorganización ejercidas en su respectivo Estatuto y, luego, de la autonomía reglamentaria de la Asamblea de Madrid; y no puede estimarse lesivo de los derechos fundamentales del Grupo recurrente, porque, una vez elegida la regla de proporcionalidad por la Mesa, se aplica a todos los Grupos Parlamentarios por igual, circunstancia que satisface lo exigido por el artículo 23.2 de la Constitución en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las Leyes. Y es patente que, cuando dicha Asamblea atribuye una potestad a la Mesa para aplicar el Reglamento, tras ser concedida esa facultad no cabe, lógicamente, pensar, en la necesidad de la aplicación supletoria de una pretendida regla general; cuestión bien distinta es que la Mesa al ejercer esa facultad hubiera podido adoptar, voluntariamente, en vez de la regla de proporcionalidad adoptada, el método de la regla D'Hondt, pero ello pertenece a la esfera de libre decisión de la Asamblea, sobre la que, en tanto no exista lesión de derechos fundamentales, no corresponde entrar a este Tribunal”.

directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas en cuanto tales. La limitación, impuesta por la Ley impugnada en su artículo 2.1 a los candidatos a Senadores del País Vasco, de tener la condición política de vascos, es razonable y lógica, y pudo haber sido establecida en el Estatuto, lo mismo que el Estatuto Catalán estableció otra limitación. En todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada, dentro del marco constitucional descrito en epígrafes anteriores, por el hecho de que fuesen discriminatorias, lo que obviamente no es la que la Ley impugnada establece en su artículo 2.1” (FJ 1.d). Igualmente, por tanto, cabe que las Comunidades Autónomas vinculen la condición de Senador autonómico a la de miembro de la respectiva Asamblea Legislativa, como expresamente reconoce la Sentencia 76/1989: “En el caso que nos ocupa, el de Extremadura, su Estatuto de Autonomía, en el artículo 20.1.d), establece que corresponde a la Asamblea designar de entre sus miembros a los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en el artículo 69.5 de la Constitución. De la redacción de este precepto destaca el que los Senadores han de ser designados de entre los miembros de la Asamblea legislativa, esto es, han de ser Diputados regionales” (FJ 3)⁵⁵.

Para finalizar este apartado de jurisprudencia constitucional, una última cuestión a comentar es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, a la hora de desarrollar normativamente la designación de Senadores que las representen, regulen aspectos propios del régimen jurídicos de éstos como su vinculación a la Legislatura de su respectiva Asamblea Legislativa o del Senado. Al respecto, la Sentencia 76/1989, nuevamente (y siguiendo también la 40/1981), señala como “nada impide que las Comunidades Autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía [...] e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa (Estatuto catalán y Ley vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)”, de manera que “ambas previsiones, en ausencia de una regulación constitucional sistemática, son constitucionalmente admisibles” (FJ 3, otra vez)⁵⁶.

2.3. Aproximación al bloque de constitucionalidad vigente en relación a la designación de Senadores autonómicos antes de las últimas reformas estatutarias.

Conforme se ha visto en los dos apartados anteriores, la designación de Senadores por las Comunidades Autónomas se encuentra regulada: de un lado, por el artículo 69.5 de la CE, el cual remite a los Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de exigir una “adecuada representación proporcional” al respecto; de otro, por el artículo 165.4 de la LOREG, conforme al cual la determinación del número de Senadores que corresponda a cada Comunidad se establece en base

⁵⁵ “Ello cabe ser entendido no sólo como requisito de elegibilidad de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, sino además como vinculación del mandato de dicha categoría de Senadores a la legislatura autonómica, de modo tal que cuando se pierde aquella condición, se pierda también la de Senador”.

⁵⁶ En similar sentido, vid. STC 149/1990, de 1 de octubre (FJ 4).

al “censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado”; y ya, por cada uno de los Estatutos de Autonomía. En relación a estos últimos, en general ofrecen una sucinta regulación, limitada a señalar su respectiva Asamblea Legislativa como el órgano que ha de hacer tal designación, a reproducir la garantía de representación proporcional (pero sin especificar), y en algún caso a establecer quiénes pueden ser designados (miembros de la Asamblea, Andalucía, Extremadura y La Rioja; y perdiendo no obstante tal condición, Canarias, Cantabria y Cataluña); con todo, algunos Estatutos contienen una regulación más detallada, si bien en supuestos de reformas estatutarias previas (Cantabria e Islas Baleares). Consecuentemente, va a ser a mediante los reglamentos parlamentarios autonómicos, y por específicas leyes autonómicas (en ciertos casos con expresas reservas al reglamento, como Andalucía, o a ley, como Aragón, Canarias, Murcia o País Vasco), como las Comunidades, en desarrollo de sus respectivos Estatutos, han venido finalmente a determinar cómo han de designar los Senadores que han de representarlas, así como el régimen jurídico de los mismos.

A tales efectos, es en dicho desarrollo normativo autonómico donde se especifica, con carácter general: quiénes pueden ser designados como Senadores (Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra, Murcia, País Vasco, y Valencia) y su régimen de incompatibilidades; cómo se articular de forma concreta la garantía de representación proporcional, destacando al respecto la progresiva generalización de la Regla D'Hondt en el reparto de candidatos entre los grupos parlamentarios (por ejemplo Aragón, Castilla y León y Valencia); quiénes y cómo ha de hacerse la propuesta de candidatos, destacando, conforme a lo anterior, el papel de los grupos parlamentarios y la exigencia de que éstos acrediten la ausencia de causas de inelegibilidad e incompatibilidad (a su vez, bajo el control de las Mesas); también, la duración del mandato de los Senadores en correlación a la legislatura de la Asamblea autonómica que los designó, y concretando la prórroga de su designación para el caso en que sea la legislatura del Senado la que concluya antes; el régimen de sustitución de los Senadores, generalmente en manos de los grupos parlamentarios que inicialmente propusieron el Senador origen de la vacante, y sin perjuicio de la previsión en algún supuesto de la previa designación de sustitutos (Valencia); la posibilidad de que los Senadores autonómicos, ya designados, comparezcan en sus respectivas Asambleas (Aragón, Canarias o Valencia), e incluso el mantenimiento de asientos en éstas (Asturias y Canarias) así como el uso de la palabra ante ellas (Castilla-La Mancha y Murcia).

2.4. La designación de los Senadores autonómicos tras las últimas reformas estatutarias.

Conforme a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 26), el vigente artículo 22.j establece que es función de les Corts “[d]esignar los Senadores y Senadoras que deben representar a la Comunitat Valenciana, conforme a lo previsto en la Constitución y en la forma que determine la Ley de Designación de Senadores en representación de la Comunitat Valenciana”. Destaca así, frente al anterior artículo 11.j del Estatuto, además de la especificación del género (“Senadores y Senadoras”), la previsión del desarrollo de tal designación por

una Ley concreta⁵⁷; Ley a la que a su vez remite el vigente artículo 172 del Reglamento de las Corts (de 18 de diciembre de 2006), según el cual “[e]l Pleno de Les Corts, en convocatoria específica, designará los Senadores y Senadoras que representarán a la Comunitat Valenciana, de conformidad con la letra j del artículo 22 del Estatuto de Autonomía, todo ello de acuerdo con la correspondiente Ley aprobada por Les Corts”⁵⁸.

En cuanto a Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sí que son mayores las novedades estatutarias en relación a la designación de Senadores. De un lado, de acuerdo al artículo 61.a, corresponde al Parlamento “[d]esignar a los Senadores que representan a la Generalitat en el Senado”, la cual deberá “realizarse en una convocatoria específica y de forma proporcional al número de Diputados de cada grupo parlamentario”; se elimina así el requisito de que dichos Senadores fueran a su vez Diputados del Parlamento. Y de otro lado, y como plena novedad, el artículo 179 conforme al cual “[l]os Senadores elegidos en Cataluña y los que representan a la Generalitat en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento”. También de interés, por último, es su Disposición Adicional Primera, según la cual la designación de los Senadores a cargo del Parlamento se ha de hacer en los términos que establezca “una Ley aprobada por la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto” (párrafo 1º)⁵⁹. A falta de tal Ley (al momento de redactar estas páginas), sí que el actual Reglamento del Parlament de Catalunya (de 15 y 22 de diciembre de 2005) desarrolla en parte los referidos artículos estatutarios: el 17.d, relativo a las causas de la pérdida de la condición de diputado o diputada, y de acuerdo al cual éstos pierden tal condición salvo “los representantes de la Generalidad al Senado, los cuales mantienen su condición hasta que se constituya el nuevo Parlamento”; el artículo 152, sobre la elección de los Senadores, y destacando su párrafo cuatro de acuerdo al cual “[s]i hubiera de ser sustituido alguno de los Senadores a que se refieren los apartados 1 y 3, la persona sustituta ha de ser propuesta por el mismo grupo parlamentario que había propuesto a su antecesor o antecesora”; y el artículo 153, relativo a las relaciones con los Senadores que representan a la Generalidad en el Senado, conforme al cual, y como gran novedad (párrafo 1º), “[l]as compare-

⁵⁷ Todavía, la analizada Ley 3/1988, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana.

⁵⁸ Y así que no se entienda la invocación del artículo 44 del Reglamento (relativo a las comparecencias que con carácter general pueden solicitar las Comisiones de las Corts), a efectos de una pretendida convocatoria de los candidatos a Senador a proponer por los Grupos Parlamentarios cuando ello no está específicamente previsto por la aún vigente Ley 3/1988.

⁵⁹ Sigue diciendo el párrafo 1º de la Disposición Adicional Primera: “La designación debe realizarse con una convocatoria específica y en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario”. Y por otra parte su párrafo 2º: “El Parlamento, mediante una ley aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría absoluta, debe adecuar las normas relativas a la elección de los Senadores a la reforma constitucional del Senado, en lo que corresponda” (adelantándose así a un hipotética reforma constitucional del Senado que incidiera sobre su composición y en relación a la designación de sus miembros por las Comunidades Autónomas).

cencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalitat en el Senado son obligatorias y se rigen por lo dispuesto en el artículo 157⁶⁰.

En relación a Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, su artículo 50.1 ofrece un detallado desarrollo de la designación y régimen de los Senadores que han de representar a la Comunidad balear. A tales efectos, corresponde al Parlamento “[d]esignar, en aplicación del criterio de representación proporcional, al Senador o a los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en el Senado, de acuerdo con lo que establece el artículo 69.5 de la Constitución”. Y ya, en relación al régimen jurídico de dichos Senadores: “[l]os designados cesarán en el cargo en los casos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al acabar la legislatura del Parlamento de las Illes Balears en la que fueron designados, una vez que tomen posesión los nuevos Senadores. En el supuesto de disolución del Senado, el Parlamento de las Illes Balears entregará las credenciales de la designación de los mismos Senadores, que continuarán su mandato hasta que acabe la legislatura del Parlamento y sean designados los nuevos Senadores. El Senador o los Senadores designados por el Parlamento de las Illes Balears comparecerán ante la comisión parlamentaria pertinente a iniciativa propia o a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados para informar de su actividad en el Senado en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears”. También al respecto, su artículo 64.3 establece que el cargo de miembro del Consejo Insular es incompatible con el cargo “de Senador de la Comunidad Autónoma”⁶¹. A pesar del detalle del vigente artículo 50.1 del Estatuto de Autonomía balear, la única novedad que ofrece frente al anterior y derogado artículo 28.1 (también de bastante detalle) es la previsión de comparecencia del los Senadores designados por el Parlamento ante comisión parlamentaria, tanto a iniciativa propia, como a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados para informar de su actividad en el Senado; y ello, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento⁶².

Respecto a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ahora, son bastantes las novedades a comentar. De un lado, el artículo 103.4 remite al Reglamento del Parlamento andaluz “el procedimiento, en su caso, de elección de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma”. De otro, el artículo 106.17º atribuye al referido Parlamento “[l]a designación, en su caso, de los Senadores y Senadoras que correspondan a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Constitución”, a la

⁶⁰ De otra parte, artículo 153.2: “La Mesa, oída la Junta de Portavoces, determina el órgano competente en que deben substanciarse las comparecencias de los Senadores que representarán a la Generalitat en el Senado. Las propuestas de comparecencia han de ser suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados”. Artículo 153.3: “Los Senadores que representan a la Generalitat en el Senado, a petición de la tercera parte de estos, o por acuerdo de Comisión, pueden comparecer en sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalitat o con las comunidades autónomas”. Y artículo 153.4: “Los Senadores han de ser informados de los acuerdos y los debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado”.

⁶¹ En este sentido, además, la Disposición Transitoria 7ª.2.e Ley Orgánica 1/2007.

⁶² Al momento de redactar estas páginas, aún sin reformar al respecto.

par que prevé que dicha designación recaiga “en cualquier ciudadano que ostente la condición política de andaluz”. Además, y aun de un modo indirecto, el artículo 107, relativo a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponde efectuar al Parlamento de Andalucía, y en relación a lo cual “regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres”. Y por último, y de manera específica, el artículo 223 establece que “[l]os Senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado”. Por tanto, y frente al derogado artículo 30.12 del anterior Estatuto de Autonomía, el vigente 106.17º ya no vincula el mandato de Senado con la condición de diputado del Parlamento Andaluz, pudiendo ahora ser “cualquier ciudadano que ostente la condición política de andaluz”, a la par que tampoco hace referencia expresa a su designación “en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en el Parlamento” (anterior artículo 30.12). Sin embargo, sí se especifica con carácter general un principio de paridad (“presencia equilibrada”) entre hombres y mujeres en las designaciones que corresponde efectuar al Parlamento de Andalucía (artículo 107); y en tal sentido, Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 28 de marzo de 2007, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres⁶³.

⁶³ “Primero. En los nombramientos y designaciones de instituciones u órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres. Se entenderá por ‘presencia equilibrada’ aquella en la que, en el conjunto a que se refiera, el número de personas de cada sexo no supere el 60% ni se encuentre representado en menos del 40%. El citado principio se aplica a todos los nombramientos y designaciones de miembros de instituciones y órganos que corresponda realizar al Parlamento de Andalucía, sean éstos o no íntegramente de extracción parlamentaria, se produzca por vez primera o sean como consecuencia de una renovación total o una mera sustitución parcial de dichos miembros. Cuando el número total de integrantes de la institución u órgano de que se trate, o de la parte que corresponda elegir al Parlamento, no permita respetar la referida proporción, la presencia de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Segundo. La Mesa comprobará que las correspondientes propuestas permiten cumplir los requisitos establecidos y las admitirá si se ajustan a lo establecido en la presente resolución o disposiciones complementarias a que pudiera dar lugar. En el supuesto de propuestas que impidan, de manera individual o en conjunto con el resto, la consecución del objetivo de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones u órganos de que se trate, la Mesa del Parlamento podrá suspender la tramitación de las mismas hasta verificar, a la vista del resto de las propuestas que deban presentarse, su adecuación a los criterios anteriormente indicados. Tercero. El procedimiento para el mencionado nombramiento y designación de personas se ajustará, en su caso, a lo previsto en la norma legal respectiva, siempre que la citada regulación permita que, en el conjunto del órgano o de la parte que corresponda elegir al Parlamento, cada uno de los sexos esté representado como mínimo en el 40%, o en la forma más cercana posible al equilibrio numérico. Cuarto. Lo dispuesto en la presente resolución resulta aplicable a la renovación parcial y a las sustituciones individuales de los nombramientos o designaciones que deban realizarse a partir de la entrada en vigor de la misma. A tal efecto, y cuando en su estado actual la citada proporción no se guarde en la composición global del órgano o en la parte que corresponda elegir al Parlamento, las correspondientes propuestas de renovación parcial o sustitución de los grupos, sean estas individuales o colectivas, deberán necesariamente estar integradas por personas del sexo infrarrepresentado en número suficiente hasta conseguir que se alcance la representación mínima del 40% señalado. Quinto. La Mesa de la Cámara, contando con el acuerdo de la Junta de Portavoces, adoptado por mayoría de al menos tres quintos, dictará las disposiciones complementarias a las que pudiera haber lugar. Disposición Adicional. Lo dispuesto en la presente Resolución en relación con el principio de presencia o composición equilibrada de hombres y mujeres será de aplicación a la Mesa del Parlamento de Andalucía. En las Comisiones y en sus respectivas Mesas el cómputo de presencia de cada uno de los sexos se realizará tomando en cuenta su representación respectiva en el conjunto de Comisiones y Mesas de la Cámara”.

De otra parte, y en relación a la reserva a favor del Reglamento del Parlamento del procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad andaluza (artículo 103.4), destaca: de un lado, cómo el vigente artículo 180 (Reglamento aprobado por el Pleno el día 28 de septiembre de 2005, y conforme a ulterior reforma de 22 de noviembre de 2007) actualizaba los términos del derogado artículo 172 del Reglamento (según se ha visto)⁶⁴; mientras que, de otro, dicho procedimiento de elección de los Senadores andaluces resulta a la postre detalladamente regulado por la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según se viene a mostrar. Así, conforme al artículo 2 (en relación a las personas designables y a las incompatibilidades), podrán ser designados como Senadores y Senadoras quienes, “además de reunir las condiciones generales exigidas en las leyes electorales para ser elegibles como tales, gocen de la condición política de andaluces o andaluzas” (artículo 2.1); la consideración como incompatibilidad de la condición de miembro “de la Mesa del Parlamento de Andalucía” (artículo 2.2). De acuerdo al artículo 3, ahora (designación proporcional), corresponde a la Mesa, tras la celebración de elecciones al Parlamento (y constituido éste), determinar “el número de Senadores y Senadoras que deben representar a la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado” (artículo 3.1); y dado que la designación de éstos ha de “hacerse en proporción al número de Diputados y Diputadas de cada grupo parlamentario” (artículo 3.2), corresponde asimismo a la Mesa (de acuerdo con la Junta de Portavoces) fijar, proporcionalmente, el número que de ellos corresponda “proponer a cada grupo parlamentario, aplicando la regla D’Hondt al número de miembros que tenga cada grupo (artículo 3.3). En cuanto al artículo 4 (proposición de candidaturas y paridad), una vez determinado el número de candidatos que corresponde proponer a cada grupo, se procederá a realizar dichas propuestas (artículo 4.1), “que incluirán tantos nombres como Senadores y Senadoras corresponda proponer a cada grupo parlamentario” (artículo 4.2); a tales efectos, y como novedad en Andalucía, “[l]os candidatos y candidatas que no sean Diputados del Parlamento de Andalucía se someterán a una audiencia parlamentaria pública, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía” (artículo 4.3), y además, conforme lo señalado más arriba, “[e]n su conjunto, las propuestas de los grupos parlamentarios deberán garantizar que cada uno de los sexos esté representado en la forma más cercana posible a la paridad y, como mínimo, en un cuarenta por ciento” (artículo 4.4). Respecto al artículo 6, la terminación del mandato de los Senadores será “al finalizar la legislatura del Parlamento de Andalucía por la que fueron designados” (artículo 6.1); e igualmente, al finalizar “la legislatura del Senado”, sin perjuicio de que, constituido nuevamente éste, el Parlamento de Andalucía confiera “mandato a los mismos que lo tuvieron con anterioridad en la legislatura, sin necesidad de proceder a nueva votación” (artículo 6.2). En cuanto al artículo 7, las vacantes

⁶⁴ Así, vigente artículo 180 del Reglamento: “1. Celebradas elecciones al Parlamento de Andalucía, el Pleno designará a los Senadores que representarán a la Comunidad Autónoma, de conformidad con el número 17 del artículo 106 del Estatuto de Autonomía. 2. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponda proporcionalmente a cada Grupo parlamentario. 3. El Presidente o Presidenta del Parlamento fijará el plazo en que los representantes de los diferentes Grupos parlamentarios habrán de proponer sus candidaturas. Acabado el plazo, hará públicas las propuestas presentadas y convocará al Pleno del Parlamento para la correspondiente designación. 4. Si fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores, el sustituto o sustituta será propuesto por el mismo Grupo parlamentario al que corresponda la vacante que se pretende cubrir”.

que se produzcan durante una misma legislatura del Parlamento serán cubiertas conforme al procedimiento señalado, “correspondiendo proponer candidato o candidata al mismo grupo parlamentario que propuso al Senador o Senadora cesante” (artículo 7.2). Y por último, en relación al artículo 8, los Senadores y Senadoras designados “podrán comparecer ante el mismo para informar de su actividad en el Senado, al amparo de lo establecido en el artículo 223 del Estatuto”, y conforme a lo que determine el Reglamento del Parlamento.

En cuanto a la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, su artículo 41.c dispone que corresponde a las Cortes de Aragón “[l]a designación de los Senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución. Esta designación deberá hacerse en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón”. Así, y frente al derogado artículo 16.5 del anterior Estatuto aragonés, únicamente destaca la expresa previsión de una ley al respecto⁶⁵.

Respecto a la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, su artículo 24.5 atribuye a las Cortes de Castilla y León, en idénticos términos al derogado 15.5 del anterior Estatuto, la designación de “los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León”.

En cuanto a la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía presentada a las Cortes Generales por las Cortes de Castilla-La Mancha (abril de 2008), su artículo 30.j se limita a prever que las Cortes castellano-manchegas designarán “los Senadores que representen a la Comunidad Autónoma, de forma proporcional al número de Diputados de cada grupo parlamentario”; y por tanto, de manera similar a como se expresa el vigente artículo 9.2.e del Estatuto, a salvo de la previsión por éste de que dicha designación sea “para cada Legislatura de las Cortes”, y la expresa referencia ahora a que la proporcionalidad sea en relación “al número de Diputados de cada grupo parlamentario”.

Y por último, respecto a la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, presentada a las Cortes Generales por la Asamblea de Extremadura (octubre de 2009), conforme a su artículo 16.2.l corresponde a dicha Asamblea: “Designar de entre los diputados de la Asamblea a los senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución tras las elecciones autonómicas, de acuerdo con la representación proporcional de los grupos de la Cámara y a propuesta de éstos. Los diputados designados podrán optar por mantener su escaño autonómico o bien dimitir del mismo, sin perjuicio de su condición de senadores con mandato vinculado a la legislatura autonómica”. Así, y frente al artículo 19.2.e del anterior Estatuto, la novedad es como tales Senadores, aun debiendo ser elegidos de entre los miembros de la Asamblea, pueden optar “por mantener su escaño autonómico o bien dimitir del mismo”. Con todo, y sin perjuicio de cuál sea el destino de dicha propuesta, la Asamblea de Extremadura ha aprobado un nuevo Reglamento durante este periodo de reformas estatutarias

⁶⁵ Todavía, Ley 18/2003, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(de 19 de junio de 2008), viniendo a sustituir el anterior artículo 174 (según se ha comentado) por una regulación más prolija (artículos 247 a 250).

Por último, y a modo de conclusión sobre las novedades que a nivel general presentan las últimas reformas estatutarias (y su ulterior desarrollo normativo), destacan, más allá de los concretos cambios de cada uno de los nuevos Estatutos (si bien buena parte de los mismos ya se encontraban en el desarrollo reglamentario o legal previo, y a nivel comparado, como sucede en relación a la comparecencia de los senadores autonómicos electos en el Estatuto catalán, balear y andaluz): de un lado, la posibilidad de comparecencias previas de los candidatos a Senadores autonómicos a fin de su ulterior designación, en su caso (Cataluña y Andalucía), y, especialmente, la garantía de cierta paridad de género (Andalucía).

3. Participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.

3.1. El marco normativo previo y las reformas estatutarias.

El artículo 159.1 de la CE fija en doce el número de Magistrados constitucionales, siendo nombrados por el Rey⁶⁶. De éstos, el Congreso de los Diputados elige cuatro por mayoría de tres cuartos de sus miembros, y otros cuatro el Senado con igual mayoría; y de los otros cuatro, dos el Gobierno, y dos el Consejo General del Poder Judicial. Es así que el nombramiento real quede sujeto a la propuesta de órganos con legitimación democrática (artículos 1.2 y 3 CE), y que además predomine la de las Cortes Generales, dada su central posición en el sistema político español (artículos 66 y ss. CE).

Respecto a su concreta procedimentalización ante el Congreso de los Diputados, y en conformidad con el Reglamento de éste, la elección corresponde al Pleno de la Cámara (artículo 204.1 RC). A este fin, los grupos parlamentarios pueden proponer hasta un máximo de cuatro candidatos, pudiendo intervenir en su postulación un representante del grupo proponente antes

⁶⁶ Entre otros, vid. ROURA GÓMEZ, S. A.: *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978 (El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas)*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003; PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M.: "Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales... cit.", pp. 396 y ss.; CARRILLO, M.: "Comentario a la STC 49/2008, de 9 de abril", junto a FERNÁNDEZ FARRERES, G.; FOSSAS ESPADALER, E. y GARRORENA MORALES, A. en *Hacia una nueva jurisdicción constitucional (Estudios sobre la Ley 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC)*, Marc Carrillo (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 261 y ss.; TORRES MURO, I.: "La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado, puesta a prueba (SSTC 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio)", *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 6, 2008, en <http://www.iustel.com/v2/revistas> (20/12/2008); y SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: nuevamente "Sobre el interés de las Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional... cit.", y en especial, ahora, "La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales", *Teoría y realidad constitucional*, nº 23, 2009, pp. 387 y ss.

de la votación (artículo 204.2 RC)⁶⁷; y en cuanto a la votación, los Diputados pueden escribir en la papeleta hasta cuatro nombres (artículo 204.3 RC), siendo elegidos los cuatro candidatos que obtengan más votos, siempre que alcancen los tres quintos de los votos de los miembros del Congreso (artículo 204.4 RC)⁶⁸.

En relación con los Magistrados constitucionales elegidos por el Senado, y antes de las referidas reformas estatutarias, correspondía también al Pleno su decisión, previo informe de la Comisión de Nombramientos sobre las candidaturas presentadas por los grupos parlamentarios (artículos 184 a 186 RS)⁶⁹; y así, que la condición territorial del Senado (artículo 69.1 CE) no tuviera ningún reflejo al respecto. No en vano, localizándose ciertas funciones del Senado concernientes al Estado autonómico en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (artículo 56 RS), ni siquiera dicha Comisión intervenía en la propuesta en cuestión⁷⁰.

En este contexto, el Parlamento de Cataluña acordó ya presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley por la que se modificara la LOTC (Resolución 1416/VI), a fin de que los Magistrados nominados a propuesta del Senado lo fueran en representación de las Comunidades Autónomas (29 de mayo de 2002); y asimismo, al tiempo, el *Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió* presentó la Proposición de Ley 622/000002 Orgánica de modificación de la mencionada LOTC (de 13 de abril de 2004), a tenor de la cual los Magistrados elegidos por el Senado serían designados en representación de las Comunidades Autónomas, a instancia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, y previa consulta a las Asambleas legislativas de aquéllas.

De otra parte, y en el marco de las recientes reformas estatutarias⁷¹, se llega al actual artículo 180 de la vigente Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña,

⁶⁷ A tales efectos, téngase en cuenta también la intervención de la *Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados*, conforme Resolución de la Presidencia del Congreso de 25 de mayo de 2000.

⁶⁸ De otra parte, los artículos 204.5 y 6 del RC establece diversas normas para el supuesto en que sea necesaria la repetición de las referidas votaciones, por falta de mayoría o por empate.

⁶⁹ El procedimiento de propuesta de los Magistrados constitucionales en el Senado era así similar al apuntado en el Congreso, a salvo de la expresa intervención previa de la Comisión de Nombramientos y el informe que ésta hacía sobre la idoneidad de los candidatos para su sucesiva votación en el Pleno del Senado; también resultaba relevante la posibilidad de comparecencia de los candidatos ante la Comisión.

⁷⁰ Ahora bien, el panorama normativo descrito no impedía por sí una hipotética influencia de las Comunidades Autónomas en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional, en particular a la vista de la singular proyección del sistema de partidos en España respecto a partidos regionalistas y nacionalistas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y el rol que en los mismos pueden desarrollar (especialmente, en caso de coalición o apoyo gubernamental).

⁷¹ Y dejando al margen la "Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" [presentada por el *Lehendakari* como reforma estatutaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ajuria-Enea, 25 de octubre de 2003), y ulteriormente aprobada por el Parlamento Vasco (30 de diciembre de 2004), finalmente tal propuesta no sería admitida por el Congreso de los Diputados (1 de febrero de 2005)], la cual preveía [al amparo de un *hipotético* pacto político del País Vasco con el Estado español y su configuración como Comunidad "libremente asociada" a éste (artículos 1 y 12), y desde una más específica idea de representación], nada más y nada menos, que un concreto "Tribunal de Conflicto Euskadi-Estado" a modo de Sala Especial

conforme al cual: “La Generalitat participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.

Y en la senda del nuevo Estatuto catalán, se arriba asimismo a los artículos 224 de la Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 89.4 de la Ley Orgánica 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y 58.2.d de la Ley Orgánica 14/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Respectivamente, artículo 224 del Estatuto andaluz: “La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. Artículo 89.4 del Estatuto aragonés 5/2007: “La Comunidad Autónoma participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal”. Y artículo 58.2.d del Estatuto de Castilla y León: “La Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación estatal, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias y, en particular, en los siguientes ámbitos: [...] Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal”.

Asimismo, cabría plantearse las propuestas castellano-manchega y extremeña para reformar sus respectivos Estatutos. De un lado, el artículo 30.k de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, conforme al cual corresponde a las Cortes castellano-manchegas “[a]doptar las decisiones que les atribuya la Constitución Española o las leyes estatales referidas a la participación de la Comunidad Autónoma en el nombramiento o designación de cargos de instituciones estatales”. Y de otro, el artículo 63.2 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura: “La Comunidad Autónoma de Extremadura participará en los procesos de designación de los órganos constitucionales e instituciones del Estado en los términos que dispongan las leyes”.

Estos preceptos prevén así una mera participación abstracta de las respectivas Comunidades Autónomas en los procesos de designación de los órganos constitucionales, sin referencia expresa al Tribunal Constitucional, y en los términos que dispongan la normativa estatal al respecto. No obstante, tanto la reforma estatutaria catalana, como la andaluza, la aragonesa y la castellano-leonesa (como las propuestas castellano-manchega y extremeña), aunque prevén (expresa o implícitamente) la participación de las respectivas Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional, se apartan de cualquier idea de representación a dichos efectos, como sin embargo sí aparecían en anteriores propuestas de reforma de la LOTC⁷².

del Tribunal Constitucional (artículo 16), y formado por seis Magistrados: tres, a designar por el Tribunal Constitucional en Pleno y a propuesta del Senado (entre los Magistrados que se integraran en el propio Tribunal), y los otros tres restantes a propuesta del Parlamento Vasco (entre juristas vascos).

⁷² Al contrario, lo que buscan es integrarse en la voluntad estatal a la hora de conformar la designación de sus miembros. Otra cosa es la dificultad constitucional que supone, especialmente en relación con el nuevo Estatuto de Cataluña (por su carácter expreso), la reserva reglamentaria del Senado (artículo 72.1 CE) y de Ley Orgánica respecto al Tribunal Constitucional

3.2. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado.

Las previsiones estatutarias anteriormente señaladas han encontrado desarrollo normativo estatal con ocasión de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la LOTC 2/1979, de 3 de octubre, y en virtud de la cual se añade al artículo 16.1 un segundo párrafo (artículo único, apartado 6º, Ley Orgánica 6/2007), y la reforma del RS (de 3 de mayo de 1994) aprobada por el Pleno del mismo el 21 de noviembre de 2007, y por la que se modifica el artículo 184 añadiéndole un nuevo apartado séptimo (artículo único).

En relación a la previsión de la LOTC a favor de que las Comunidades Autónomas puedan participar en la elección por el Senado de los cuatro Magistrados constitucionales que constitucionalmente le corresponde hacer, ésta se integra en una reforma muy amplia y compleja que afecta tanto a la organización, como a las competencias del Tribunal Constitucional, a la par que se introduce y aprueba de manera incidental en ella a la vista del proceso de reformas estatutarias ya aprobadas, y en fase de aprobación, en tal momento (según se ha señalado). Mientras, la reforma del RS se articula exclusivamente a modo de oportuno e inmediato complemento de lo anterior, de acuerdo a la reserva de reglamento parlamentario constitucionalmente prevista (artículo 72.1 CE).

En cuanto al vigente artículo 16.1 de la LOTC, a la mera previsión originaria de la propuesta de las cámaras conforme al artículo 159.1 de la Constitución, se le añade un nuevo apartado: “Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. Además, se da una nueva redacción al 16.2, de acuerdo al cual “[l]os candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos”.

Y respecto al añadido del nuevo párrafo séptimo al artículo 184 del RS, al procedimiento anteriormente descrito ante éste de elección de los Magistrados constitucionales, se establece ahora: “La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades: a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán

(en general artículo 81 CE, y la específica de LOTC según artículo 165 CE); mas esto, sin perjuicio de que tal intrusión no afecte a la validez de dichas previsiones estatutarias (entendemos), quedando en el ámbito de la mera eficacia normativa en tanto y en cuanto no exista oportuno y adecuado desarrollo normativo conforme a las respectivas reservas reglamentaria-parlamentaria y legal-orgánica, como así ha sido [ya, STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 6)].

haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos”.

Mediante ambas reformas, y en estrecha colaboración, se viene finalmente a dar intervención a las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los cuatro Magistrados constitucionales que a éste le corresponde hacer, en línea de lo apuntado por las recientes reformas autonómicas comentadas; pero ello, y a diferencia ahora de las propuestas de reforma de la LOTC señaladas en el anterior epígrafe, sin previsión de idea alguna de representación y sin intervención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, dejándolo así nuevamente en manos de la Comisión de Nombramientos, además del Pleno del mismo.

3.3. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 49/2008 y 101/2008.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 49/2008, de 9 de abril, y 101/2008, de 24 de julio de 2008, vienen a resolver dos recursos de inconstitucionalidad relativos a la validez de los artículos 16.1 de la LOTC (conforme artículo único, apartado 6º, Ley Orgánica 6/2007), y 184.7 del RS (artículo único, según reforma del mismo de 21 de noviembre de 2007), respectivamente⁷³; y en sendos casos, pronunciándose el Tribunal Constitucional a favor de la constitucionalidad de los respectivos preceptos.

Conforme se acaba de adelantar, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 49/2008, resuelve la constitucionalidad del vigente artículo 16.1 de la LOTC; y ello, distinguiendo el Tribunal entre unos motivos “principales (la pretendida vulneración del artículo 159.1 CE y, por lo que respecta al sistema de fuentes, de los artículos 72 y 165 CE) y otros secundarios o [...] consecuenciales o derivados, que dependen en gran medida de la vulneración del artículo 159.1 CE” (FJ 1), y cuyo orden es seguido en la argumentación de aquél. Así, y con carácter general, el Tribunal Constitucional resuelve primero “la pretendida arbitrariedad” del segundo apartado del artículo 16.1 de la LOTC (conforme artículo 9.3 CE), ante la carencia de cualquier justificación del mismo “en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007”, dándolo por constitucional finalmente⁷⁴. Y a continuación, y de manera más concreta y en relación con la supuesta vulneración del artículo 159.1 de la CE, entiende el Tribunal Constitucional que no cabe, de un lado, “hablar de alteración de la Constitución”, sin perjuicio de que toda inconstitucionalidad pueda “contemplarse de algún modo como un intento” ilegítimo de transformar la CE, quebrantándola; mientras que, de otro, se ha de interpretar tal precepto no aisladamente, “sino en el contexto de los demás preceptos constitucionales y, en especial, de las normas que integran el Título IX CE

⁷³ De un lado, recurso de inconstitucionalidad núm. 6729-2007, contra el artículo único, apartados 6 y 7, Ley Orgánica 6/2007, dando nueva redacción a los artículos 16.1 y 3 LOTC; y de otro, recurso de inconstitucionalidad núm. 269-2008, contra el nuevo apartado 7 del artículo 184 RS, conforme artículo único de la Reforma aprobada el 21 de noviembre de 2007.

⁷⁴ Al respecto el Tribunal rechaza tal arbitrariedad, dado que, de un lado, “el silencio de la exposición de motivos carece de trascendencia constitucional y únicamente constituye una imperfección técnico-legislativa”, y de otro, que dicho precepto tiene “una justificación constitucional clara, aunque pueda ser discutible” (FJ 5).

y, en definitiva, del modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de nuestra Norma Suprema” (FJ 7). En este sentido, “la Constitución española contiene una regulación detallada de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional”, sin perjuicio de que “no cierr[e] las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección” (FJ 7.a)⁷⁵.

A estos efectos, para el Tribunal resulta claro que el vigente artículo 16.1 de la LOTC no desapodera al Senado en su elección de cuatro Magistrados constitucionales (FJ 8), pues, y aún materialmente: de un lado, a tenor de la “amplitud de la remisión que se hace al Reglamento parlamentario”, el específico “régimen jurídico de la presentación de candidaturas por parte de los Parlamentos autonómicos y de la elección de los Magistrados entre dichos candidatos, lejos de concretarse, se remiten íntegramente” al RS, lo que a su vez abre “las puertas a múltiples desarrollos”; y de otro, y en el marco asimismo de dicha remisión al RS, no se impide que finalmente sea éste quien efectivamente haga la referida elección al no excluir “cualquier posible margen de maniobra por parte del Senado”. Es más, los términos en que está redactada la remisión al RS no cierra “las puertas a que el propio Senado pueda velar por el ejercicio constitucionalmente correcto de su función sí, por ejemplo, el número de candidatos presentados es insuficiente, si considera que los candidatos propuestos no cumplen los requisitos exigidos constitucionalmente, o si la elección de algunos de los Magistrados se frustra por no alcanzarse la mayoría requerida” (FJ 9)⁷⁶. Ahora bien, ello no supone que el artículo 159.1 de la CE conlleve una facultad al Senado “absoluta e ilimitada”, ya que, aunque la regulación del artículo 159.1 es extensa, “requiere necesariamente desarrollo normativo”, lo cual supone, a su vez, que pueda “verse limitada tanto material como procedimentalmente”, a fin de velar adecuadamente “por los requisitos de elegibilidad, capacidad e independencia que la Constitución también exige a los candidatos” a Magistrado constitucional (FJ 10).

Ciertamente, el vigente artículo 16.1 de la LOTC presenta, no obstante (para el Tribunal), “un elemento cualitativo diferente, cual es el de introducir por vez primera la participación de órganos ajenos al Senado en la elección” de los Magistrados constitucionales, siendo dicha participación y, concretamente, la intensidad de la misma, donde se centraría y “anudan los restantes problemas de constitucionalidad”. A estos efectos, el Tribunal Constitucional pasa a analizar: si la participación de los Parlamentos autonómicos en la elección de Magistrados por parte del Senado está constitucionalmente prohibida; si ello no es así, si dicha participación tiene un

⁷⁵ Y sí, y aun cuando la CE atribuye a las Cortes Generales la elección de ocho de los doce Magistrados constitucionales (lo que resulta congruente con la especial posición de la misma en el diseño que de la forma de gobierno parlamentaria realiza la CE) en una situación de paridad de las dos Cámaras que la componen “en cuanto al número de Magistrados a elegir y la mayoría necesaria para ello”, no cabe sin embargo una total equiparación entre ambas en relación “al concreto modo de ejercer tal facultad, que puede estar influido por las propias características constitucionales de cada Cámara” (FJ 7.b).

⁷⁶ Por tanto no cabe considerarse, siempre según el Tribunal, “que el precepto impugnado desapodere al Senado del ejercicio material de una de sus funciones constitucionales”, ni que “se produzca necesariamente una renuncia, traslado o sustitución del Senado por parte de los Parlamentos autonómicos, o la sustracción de una facultad constitucional mínima, puesto que ello implicaría desconocer que la norma impugnada admite una lectura que impide considerar que el papel del Senado sea meramente formal” (FJ 9, *in fine*).

fundamento constitucionalmente legítimo que la justifique; y “si su intensidad resulta compatible con el modelo de jurisdicción constitucional que se deriva de nuestra Norma Suprema” (FJ 11). En cuanto a lo primero, la CE no impide expresamente “que las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional presentando candidatos al Senado” (FJ 12). Y de otro lado, el carácter de Cámara de representación territorial del Senado puede expresarse y desarrollarse no sólo en la organización y funciones del mismo, sino en “el ejercicio de todas sus facultades y, concretamente, de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponden”; es más, tal decisión constitucional denota una voluntad “inequívoca de integrar la estructura territorial del Estado en la composición del Tribunal Constitucional, órgano que, también por decisión constitucional, tiene la facultad de conocer de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (FJ 13). Finalmente, tampoco la participación de las Comunidades que conlleva el artículo 16.1 de la LOTC “puede ser calificada de inconstitucional por su intensidad y resultado”, puesto que ésta “se limita, en efecto, a la fase de presentación de candidatos y no implica que el Senado deje de ser el titular de dicha facultad”; la amplitud de la remisión reglamentaria referida “abre las puertas a múltiples concreciones y diversas intensidades de participación que, tal y como está redactado el precepto, no impiden que el Senado pueda hacer frente a los problemas que pueden derivarse de la inactividad de los Parlamentos autonómicos o de la frustración de sus propuestas”, y así que el RS “pueda, entre otras fórmulas, prever, incluso, mecanismos que hagan posible que sea la propia Cámara la que proponga candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional en el supuesto excepcional de que el sistema de elección de dichos Magistrados previsto con carácter general no culmine con esta elección, garantizando así que la Cámara Alta cumpla con su obligación constitucional” (FJ 14).

Respecto a los otros motivos de inconstitucionalidad (y comenzando por los relacionados con el sistema de fuentes), por lo que concierne a la reserva de Reglamento parlamentario (artículo 72.1 CE), es evidente para el Tribunal Constitucional que el vigente artículo 16.1 de la LOTC “afecta al modo de ejercicio de una facultad del Senado”, pero sin llegar a vulnerar tal reserva (FJ 15)⁷⁷. Y en cuanto al hipotético exceso que supone el apartado segundo del referido artículo respecto a la reserva misma de LOTC que contiene el artículo 165 de la CE, los términos en los que se formula tal reserva “le otorgan una vocación de complitud”, la cual, aunque “no impide que otras leyes orgánicas incidan en el alcance de la jurisdicción constitucional”, la LOTC “constituye el cauce constitucionalmente idóneo para introducir una participación autonómica en la elección” de los Magistrados constitucionales, la cual “es legítima desde un punto de vista material” (FJ 16)⁷⁸.

⁷⁷ Por cuanto que: de un lado, “excede claramente la vida interna del Senado, al dar entrada a los Parlamentos autonómicos en el ejercicio de dicha facultad”; y de otro, la amplia remisión que plantea la LOTC al RS garantiza que sea el Senado el que, “en ejercicio de su autonomía, pueda concretar el régimen jurídico de dicha participación, así como el procedimiento de elección definitiva de los Magistrados”.

⁷⁸ Más aún, “en la medida en que dicha participación excede la esfera interna del Senado y precisa el concurso de los Parlamentos autonómicos, es dicha Ley, que no está vinculada positiva sino negativamente a la Constitución, la única fuente del Derecho –excepto la propia Constitución– que puede introducirla”.

Ya finalmente, en relación con la posición constitucional del Senado, descartado que el artículo 16.1 de la LOTC suponga “un desapoderamiento del Senado”, resulta evidente que no se ha vulnerado tampoco “la posición constitucional de esta Cámara”; e igualmente acontece respecto a la organización territorial del poder, y al Estatuto constitucional de los senadores (FJ 17)⁷⁹.

En cuanto a la Sentencia 101/2008, ahora, el Tribunal Constitucional resuelve la constitucionalidad del artículo 184.7 del RS ante un supuesto desapoderamiento del Senado con ocasión de la elección de los cuatro Magistrados que constitucionalmente le corresponde (FJ 1). A tales efectos, el Tribunal comienza recordando la anterior Sentencia 49/2008⁸⁰, pasando inmediatamente a examinar las alegaciones específicamente dirigidas contra el nuevo apartado 7 del artículo 184 del RS, el cual concreta el régimen jurídico de la participación de las Asambleas autonómicas en el procedimiento de elección de los Magistrados constitucionales por el Senado: es decir, y conforme a la referida Sentencia 49/2008, “la segunda fase o momento en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional” o “elección definitiva” de éstos por dicha Cámara. En este sentido el Tribunal rechaza seguidamente el que el artículo 184.7 del RS impida al Senado “descartar candidatos presentados por los Parlamentos autonómicos que no reúnan los requisitos constitucional y legalmente establecidos para ser nombrados” Magistrados constitucionales, pues éste deja “claramente” en manos del Senado “la facultad de controlar” que tales candidatos cumplen los requisitos constitucionalmente exigidos; y ello en atención a “la apertura del plazo para la presentación de candidaturas por los Parlamentos autonómicos”, la elaboración “por la Comisión de Nombramientos del Senado de una propuesta que incluya tantos candidatos como puestos a cubrir a fin de que la misma sea sometida a la aprobación del Pleno”, y “la facultad conferida a dicha Comisión a fin de que pueda proponer candidatos distintos de los propuestos en sede autonómica, en el caso de que no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes” (FJ 4).

Respecto a lo primero, el artículo 184.7 del RS establece la obligación del Presidente del Senado de comunicar “a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de candidaturas”, con lo que “la presentación de candidatos a Magistrados se formula como una posibilidad o facultad de las Cámaras autonómicas”; no obstante, tal facultad, añade el Tribunal Constitucional, “no puede obviar que el Senado está compelido a cumplir, en todo caso, con la función y deber constitucional que tiene encomendado en exclusiva, de conformidad con el artículo 159.1 CE, en relación con el artículo 66.2 CE” (FJ 5)⁸¹. Ahora bien, el cumplimiento de los requisitos señalados por los

⁷⁹ De otra parte, el parecer de la mayoría del Tribunal Constitucional resultó contestado por tres Votos Particulares, a favor de la estimación del recurso de inconstitucionalidad; los de los Magistrados don Vicente Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, y don Ramón Rodríguez Arribas.

⁸⁰ Lo que le lleva, “en coherencia con la doctrina establecida en la misma”, a rechazar diversas tachas de inconstitucionalidad ya resueltas en ésta (FJ 3).

⁸¹ Así la CE exige un perfil específico para tales candidatos, de acuerdo al cual éstos deben “pertenecer a determinadas categorías profesionales” y haber ejercido profesionalmente “durante un determinado período de tiempo”; y, especialmente, han de ser juristas “de reconocida competencia en la función o profesión respectiva” (artículo 159.2 CE), lo que supone, finalmente, “un juicio de valor, referido a la competencia profesional de los candidatos, cuya apreciación corresponde, en

concretos candidatos propuestos por los Parlamentos autonómico, en esta primera fase, no garantiza su “elección en la segunda y definitiva fase, correspondiente en exclusiva al Senado, pues esto último dependerá, evidentemente, de la decisión que al respecto adopte el Pleno de la Cámara Alta mediante el voto secreto e individual de sus miembros” (FJ 5, *in fine*). Así, y en cuanto a la segunda cuestión, y más allá de la competencia inicial de la Mesa del Senado de controlar el “cumplimiento de los requisitos exigidos para desempeñar el cargo”, corresponde a la Comisión de Nombramientos del Senado “examinar especialmente la idoneidad de los candidatos propuestos a fin de elevar al Pleno la correspondiente propuesta”; y a estos efectos, se prevé ante la misma “la necesaria comparecencia de los candidatos, solicitándoles aclaraciones sobre cualquier extremo relacionado con su trayectoria profesional o sus méritos personales (artículo 185.4 RS)”, y “estableciéndose que la no comparecencia elimina la posibilidad de someter la propuesta al Pleno” (FJ 6). Y en cuanto a la tercera cuestión, la facultad de la Comisión de Nombramientos para incluir candidatos distintos de los inicialmente propuestos, ésta “responde a la necesidad de establecer una cláusula de cierre aplicable para el caso de que el sistema ordinario de elección, derivado de lo dispuesto en el artículo 16.1 LOTC, no permitiera al Senado ejercer, conforme al artículo 159.1 CE, su facultad de designación” (FJ 7); al respecto, parece claro (según, siempre, el Tribunal Constitucional) que, a fin de la evaluación de la cualificación constitucionalmente exigida para el desempeño del cargo de Magistrado constitucional, el Senado haya de establecer su propia previsión procedimental para “optar, de entre los diversos candidatos que responden al perfil determinado en las normas aplicables, por aquéllos que sean avalados por la votación cualificada en el seno de la Cámara” (FJ 7)⁸².

A tales efectos, el Tribunal Constitucional (recordando su anterior Sentencia 49/2008, FJ 9) considera que, para el caso “improbable pero no imposible, de que hubieran sido presentados menos candidatos que puestos a cubrir”, “la dicción literal del precepto impugnado” permite al Senado reaccionar mediante una propuesta propia de candidatos, conforme al artículo 184.7.b,

primera instancia, a los habilitados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el Reglamento del Senado para proponer candidatos y en definitiva, al legitimado para formular la propuesta de nombramiento al Rey y que no ha de ser apreciada en abstracto sino, precisamente, en atención al desempeño profesional del concreto candidato presentado”. Por tanto, resulta aplicable a la presentación de candidatos por los Parlamentos autonómicos los artículos 184.3 y 4 del RS, de manera que: de un lado, sobre dichos Parlamentos pesa “la carga de acreditar que los candidatos presentados cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo”, lo que lleva aparejado, también, la obligación “de exponer los méritos profesionales y demás circunstancias que indiquen, en opinión del proponente, la idoneidad de los candidatos presentados para el puesto”; a la par que, de otro (y significativamente), quepa admitir “la posibilidad de que la Mesa de la Cámara, previa, en su caso, solicitud a la Comisión de Nombramientos de su criterio al respecto, pueda decidir sobre la inadmisión de las candidaturas presentadas si aprecia, en alguno de los candidatos propuestos, el incumplimiento de los requisitos constitucional y legalmente exigibles, inadmisión que determinaría, llegado el caso, la presentación, por los Parlamentos autonómicos, de nuevos candidatos, en el plazo al efecto establecido por la Mesa del Senado, en aplicación de la previsión del artículo 184.4 RS, al que expresamente remite” el nuevo 18.4.7.a (FJ 5).

⁸² Y que, consecuentemente, la propuesta de candidatos que el Senado eleve a nombramiento real dependa, finalmente: primero, “del cumplimiento por los mismos de los requisitos exigidos” en el artículo 159 CE (lo que deberá estar ya justificado por los Parlamentos proponentes, para ser luego “oportunamente valorado por los órganos de la Cámara Alta, con carácter previo a la decisión final de ésta última”); segundo, “resultará precisa la inclusión del candidato o candidatos en la propuesta que la Comisión de Nombramientos formule al efecto”; y tercero, “la obtención de la mayoría constitucionalmente requerida en la votación plenaria”.

in fine, del RS; y para el supuesto en que éste apreciara ahora que alguno de los candidatos propuestos por los Parlamentos autonómicos no reúna los requisitos exigibles, igualmente cabría interpretar aplicable el artículo 184.7.b del RS (siempre según el Tribunal), de manera que el Senado nuevamente se encontraría habilitado para “tomar en consideración otras candidaturas distintas surgidas en su propio seno, a fin de evitar la paralización del proceso de designación”. Con ello, el Constitucional entra en el alcance de la “libertad de rechazo” del Senado de las candidaturas presentadas por los Parlamentos autonómicos (FJ 8). Al respecto estima el Tribunal que el Senado “es plenamente libre en relación con el juicio de idoneidad que le merezcan las distintas candidaturas ante ella presentadas”; y ello no “sólo en cuanto al cumplimiento de los requisitos de naturaleza puramente objetiva” como la condición de jurista y el tiempo de ejercicio, sino de otros de carácter ya más subjetivos, como el reconocido prestigio, hasta llegar a un criterio de “estricta discrecionalidad política” en virtud del cual la Cámara “termina decidiéndose por cuatro concretos candidatos”. Es por ello por lo que el nuevo procedimiento de selección de candidatos a Magistrados constitucionales por el Senado “no puede abocar indefectiblemente a aceptar en todo caso a los propuestos por los Parlamentos autonómicos” (FJ 9)⁸³.

Por tanto, son los propios Senadores a los que finalmente les corresponde “elegir, mediante una votación secreta en la que los candidatos han de obtener la mayoría cualificada exigida constitucionalmente”, a aquéllos que estimen “oportunos, de entre los juristas que aprecien que cumplen las condiciones constitucionalmente establecidas”; y consecuentemente, que ninguna

⁸³ Esto, a su vez, guardaría relación con la situación excepcional en la que los candidatos inicialmente presentados por las Asambleas autonómicas no recibiesen el apoyo necesario en la Comisión de Nombramientos (“a fin de figurar en la propuesta que a la misma cumple formular”); o si, y alcanzado inicialmente tal apoyo, finalmente, y sin embargo, “todos o algunos de los propuestos por dicha Comisión no alcanzaren en el Pleno de la Cámara la mayoría mínima de tres quintos que la Constitución establece para su designación”. Ambas situaciones que, “por el riesgo de conducir a la paralización del proceso de designación”, han de ser evitadas en razón de la relevancia constitucional de tal designación por el Senado (según se ha adelantado). Así, y al amparo del “principio de conservación de la norma”, y conforme a la anterior STC 49/2008 (en especial, ahora, FJ 14), no cabe una interpretación literal de “la referencia del precepto impugnado a la falta de candidatos ‘suficientes’” en un sentido “meramente numérico”, de manera que ella cubra tanto la presentación por los Parlamentos autonómicos “de candidatos bastantes en relación con los puestos a cubrir”, como “también en otro cualitativo o de mérito, de forma que, en este segundo sentido, solamente serán consideradas suficientes las candidaturas de aquellas personas, sobre las que pueda recaer el apoyo de la Cámara expuesto en la exigencia de que obtengan el voto favorable de, al menos, tres quintos de los Senadores” (FJ 9). Con todo, el Tribunal es consciente de la dificultad que supone la anterior interpretación cuando, a continuación, profundiza en la dicción literal del “término ‘suficiente’”, entendiéndolo admisible la acepción de “apto o idóneo”; y con ello, que la insuficiencia a valorar por la Comisión de Nombramientos no se limite a constatar la ausencia de candidatos propuestos por los Parlamentos autonómicos, sino también en relación a que los efectivamente propuestos por éstos no hayan “merecido su confianza en el trámite de la comparecencia o bien se producirá como consecuencia de que el Pleno del Senado no acepte alguna o todas las candidaturas propuestas por la Comisión” (FJ 10). Pero tal dificultad se expresa asimismo, y especialmente, cuando el Tribunal se enfrenta a “una interpretación basada en el debate parlamentario que tuvo lugar en el proceso de elaboración y aprobación de la norma enjuiciada”, dada una enmienda de supresión por la que expresamente se venía a negar la posibilidad de que la Comisión de Nombramientos pudiera presentar candidatos alternativos en caso de que los candidatos presentados no reunieran, a juicio de la Comisión, los requisitos exigidos. A tales efectos, para el Tribunal “la pretendida *voluntas legislatoris*, derivada de los trabajos parlamentarios, no es la única y definitiva cuando se interpreta una norma”, en particular en supuestos en los que, y como sucede en este caso, “se contrapondría con un entendimiento del precepto que lo hace conforme con las previsiones constitucionales”; y, por tanto, que haya de prevalecer la interpretación anteriormente expuesta, pues, “de acuerdo con un espíritu integrador y sistemático, resulta más razonable y es, además, conforme con la doctrina establecida en la STC 49/2008” (FJ 10).

objeción quepa formular a que el Senado “haya de limitarse, en principio, a elegir, como indica el artículo 16.1 LOTC, entre los candidatos previamente presentados por las Asambleas Legislativas autonómicas”, pues el artículo 184.7 del RS garantiza que el Senado pueda cumplir su función constitucional “eligiendo a otros candidatos posibles surgidos de su propio seno, en el caso de que no resulte posible cubrir todos o alguno de los puestos de Magistrados del Tribunal Constitucional por no obtener la mayoría de tres quintos los presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas” (FJ 10)⁸⁴.

3.4. Desarrollo autonómico sobre la participación de las Comunidades en la designación por el Senado de los Magistrados constitucionales.

A fin de dar desarrollo a los vigentes artículos 16.1 de la LOTC y del 184.7 del RS, las Comunidades Autónomas, de un lado, no han reformado aún sus respectivos Reglamentos de sus Asambleas Legislativas, mientras que de otro, algunas han aprobado, sin embargo, específicas normas mediante Resoluciones integrativas y supletorias de aquéllas. Y ello, indistintamente de si las Comunidades Autónomas han reformado sus Estatutos previendo la participación de las mismas en la designación de los Magistrados constitucionales (ya expresamente, en el caso de Cataluña, y de manera abstracta para los supuestos de Andalucía, Aragón y Castilla León), a la vista de los términos en los que se expresan los referidos artículos 16.1 de la LOTC y del 184.7 del RS y las cláusulas abiertas a favor del reconocimiento a las Asambleas de otras funciones que atribuyan las leyes (conforme sus respectivos Estatutos de Autonomía)⁸⁵; con esto, y como en otras cuestiones, el impulso que han supuesto las últimas reformas estatutarias (en particular, para este caso, la catalana)⁸⁶, finalmente ha repercutido a favor del resto de las Comunidades. Pero volviendo a los reglamentos parlamentarios, lo que sí cabe encontrar son preceptos genéricos en relación nombramientos y designaciones que hayan de hacer las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 157 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, destacando la previsión de comparecencia de los candidatos; artículo 182 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, remitiendo su procedimiento a lo que determine la Mesa del mismo junto con la Junta de Portavoces; en similar sentido, el artículo 225 del Reglamento de la Junta General Principado de Asturias y el artículo 192 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; el artículo 210 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, también remitiendo a la Mesa y a la Junta; el artículo 99.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; el artículos 200.1 del Reglamento de Parlamento de Canarias (de 17 de julio de 20009) y el 159 del Reglamento de la Asamblea de La Rioja, remitiendo nuevamente a la Mesa y a la Junta de Portavoces su desarrollo; y ya, con una regulación bastante detallada al respecto,

⁸⁴ Por otra parte, el parecer de la mayoría del Tribunal Constitucional resultó nuevamente contestado por otros tres Votos Particulares, a favor de la estimación del recurso de inconstitucionalidad; los de los Magistrados don Vicente Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

⁸⁵ Por ejemplo, los vigentes artículos: 13.g ECan., 9.14 ECant., 19.2.k EE, 16.3.ñ EM, o 19.n ER.

⁸⁶ Y al margen de lo que suceda con relación a la resolución del recurso de inconstitucionalidad de su reforma estatutaria.

los artículos 233 y 234 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, el 178 del Reglamento de Les Corts de Valencia, y el 233 del Reglamento del Parlamento Vasco.

Es así que, finalmente, haya sido mediante el desarrollo supletorio e integrativo que de los Reglamentos parlamentarios han llevado a cabo algunas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, como éstas hayan terminado por regular el procedimiento en virtud del cual han de elevar sus propuestas de Magistrados constitucionales al Senado para la ulterior designación por él de cuatro de los doce miembros del Tribunal Constitucional.

En este sentido, encontramos el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 14 de abril de 2008, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento para la designación por el Pleno de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional, y en virtud del cual, una vez justificado la necesidad de tal acuerdo, se atribuye al Pleno la designación de dichos candidatos (norma 1ª); se confía a los Grupos Parlamentarios la propuesta de candidaturas de personas (como máximo dos) “que deberán reunir los requisitos de idoneidad establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” (norma 2ª); y se regula el resto del procedimiento a seguir en la designación y su ulterior comunicación al Senado (normas 3ª, 4ª y 5ª).

En cuanto al Parlamento Andalucía, la Mesa de éste (con el acuerdo de su Junta de Portavoces) ha dictado (10 de septiembre de 2008) las siguientes Disposiciones complementarias sobre presentación por el Parlamento de Andalucía de candidatos a Magistrado o Magistrada del Tribunal Constitucional a proponer por el Senado: primera, la atribución al Pleno del Parlamento la presentación de los “dos candidatos a Magistrado o Magistrada del Tribunal Constitucional para su propuesta por el Senado”; segunda, la previsión de cada grupo parlamentario pueda “proponer de manera individual o conjunta hasta un máximo de dos candidatos, los cuales deberán reunir los requisitos de idoneidad establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”; tercera, la regulación detallada de tal propuesta, y la referencia expresa a que éstas han de permitir la “consecución del objetivo de la presencia equilibrada por sexos”⁸⁷; cuarta, tras la verificación por la Mesa del cumplimiento por las candidaturas de los requisitos legalmente establecidos, publicación de éstas y convocatoria del Pleno; quinta, regulación de la elección por el Pleno; sexta, comunicación al Senado de los candidatos presentados; y séptima, entrada en vigor.

Asimismo las Cortes de Castilla y León han aprobado normas sobre el procedimiento a seguir para la presentación de candidatos a Magistrado del Tribunal Constitucional por estas Cortes para su elección por el Senado, mediante Resolución de la Presidencia de las mismas, previo acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (de 18 de septiembre de 2008).

⁸⁷ “[...] si las propuestas realizadas por los grupos impiden de manera individual o en conjunto con el resto la consecución del objetivo de la presencia equilibrada por sexos, se seguirá el procedimiento establecido en el apartado segundo, párrafo segundo, de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 28 de marzo de 2007, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres”.

Conforme a ésta, corresponde al Pleno de las Cortes la designación de los candidatos (1ª); a tales efectos, los Grupos Parlamentarios podrán proponer hasta un máximo de dos candidatos, y debiendo justificar la idoneidad de éstos para el cargo (2ª); comprobación por la Mesa el cumplimiento por los candidatos propuestos de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional, procediendo a continuación a su proclamación (3ª); elección por el Pleno (4ª); comunicación al Senado de los candidatos propuestos (5ª); y la previsión de que “[e]xtinguido el mandato parlamentario o disueltas las Cortes, las competencias que esta Resolución atribuye al Pleno, a la Mesa y al Presidente de la Cámara serán ejercidas por la Diputación Permanente, la Mesa y el Presidente de la misma, respectivamente” (6ª).

También el Parlamento Vasco ha regulado un procedimiento para la presentación ante el Senado de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, mediante una sucinta Resolución General de su Presidencia, y con el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces (30 de septiembre de 2008), de acuerdo a la cual: los grupos parlamentarios pueden proponer un máximo de dos candidatos, que deberán reunir los requisitos de idoneidad para el cargo, debiendo justificar la misma, lo que será objeto de comprobación por la Mesa del Parlamento (norma 1ª); y ulterior elección por el Pleno (norma 2ª).

Por otra parte el Parlamento de Galicia, mediante Acuerdo de su Mesa (de 29 de noviembre de 2007), y oído el parecer de su Junta de Portavoces, aprueba asimismo unas concisas Normas reguladoras del procedimiento de designación de candidatos o candidatas a magistrado del Tribunal Constitucional a presentar al Senado. En tal sentido, se prevé que cada grupo parlamentario pueda presentar como máximo dos candidatos, que deberán reunir los requisitos de idoneidad para el cargo, siendo “calificadas” por la Mesa (1ª); la elección de los mismos (2ª y 3ª)⁸⁸; y comunicación de éstos al Senado (4ª).

Y en esta línea, asimismo, el Parlamento de Navarra ha previsto, mediante Acuerdo de su Mesa y con el visto de la Junta de Portavoces (de 10 de diciembre de 2007), Normas para la designación de los dos candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde presentar al Parlamento de Navarra ante el Senado, conforme a las cuales: corresponde la designación de dos candidatos al Parlamento (1ª); “[c]ada grupo parlamentario o agrupación de parlamentarios forales podrá presentar uno o dos candidatos” (2ª); la justificación de la idoneidad de los mismos (3ª)⁸⁹; calificación de los candidatos por la Mesa, y su ulterior proclamación (5ª); y elección y designación por el Pleno (6ª, 7ª y 8ª).

⁸⁸ 2ª: “A elección dos candidatos ou das candidatas farase consonte o establecido no artigo 91 do Regulamento do Parlamento de Galicia”. Y 3ª: “A Mesa da Cámara, na correspondente sesión plenaria, efectuará o escrutinio e proclamará elixidos aqueles candidatos ou candidatas que obteñan a maioría simple. De non se obter esta maioría, realizarase unha segunda e derradeira votación na mesma sesión plenaria”.

⁸⁹ En similar sentido a otras normas de otros parlamentos autonómicos: “La presentación de candidaturas se efectuará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, en el que conste la aceptación del candidato. A dicho escrito se acompañarán los documentos que acrediten que los candidatos cumplen los requisitos exigidos por el antedicho artículo 18 y una relación

Por tanto, cabe apreciar en la anterior normativa como la inicial propuesta de candidatos a Magistrados al Tribunal Constitucional que han de designar ulteriormente el Senado queda inicialmente en manos de los grupos parlamentarios de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los cuales, a su vez, han de acreditar o justificar la idoneidad de los mismos para dicho cargo; y como, además, tal idoneidad es objeto de control por las Mesas de las referidas Asambleas, antes de ser definitivamente presentadas a los Plenos de éstas. Por otra parte, destaca en el caso de Andalucía como dichas propuestas tienen que responder a una presencia equilibrada por sexos, y en relación a Castilla y León la previsión de la intervención al respecto de la Diputación Permanente para el caso de disolución de sus Cortes a fin de cumplir los plazos que establezca el Senado.

4. Participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y de los miembros de otros órganos estatales.

4.1. Propuestas de las Comunidades Autónomas en relación a los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Como acontece respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados constitucionales que han de ser elegidos por el Senado, el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, asimismo en su artículo 180, prevé que la Generalitat participe en el proceso de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial “en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”⁹⁰; ya, en relación a las otras Comunidades, se estaría a la genérica previsión de participación prevista a tales efectos, conforme se ha comentado anteriormente (nuevamente, artículos 224 Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 89.4 Ley Orgánica 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y 58.2.d Ley Orgánica 14/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; y también, el artículo 63.2 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura)⁹¹. Ahora bien, y a diferencia del supuesto anterior, no existe todavía normativa (estatal o autonómica) que lo prevea efectivamente, sin perjuicio de que nos adentremos en el vigente marco constitucional y legal al respecto.

de los méritos profesionales y demás circunstancias que, en opinión del Grupo o Agrupación, manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto”.

⁹⁰ Nuevamente, PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M.: “Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales... cit., pp. 396 y ss.

⁹¹ Y esto, a su vez, en estrecha relación con la previsión en las últimas reformas estatutarias de los Consejos de Justicia autonómicos: artículo 33.2 Ley Orgánica 5/1982 (EV, conforme Ley Orgánica 1/2006); artículos 97 a 100 Ley Orgánica 6/2006 (EC); artículo 96 Ley Orgánica 1/2007 (EB); artículo 144 Ley Orgánica 2/2007 (EA); artículo 64 Ley Orgánica 5/2007 (EAr.); artículo 42 Ley Orgánica 14/2007 (ECL); artículo 73 propuesta reforma ECM; y artículo 52 propuesta reforma EE.

En tal sentido, el artículo 122 de la CE, en su apartado segundo, prevé el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) como el órgano de gobierno del Poder Judicial, y remite a Ley Orgánica el establecimiento de su Estatuto “y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”; y por otra parte, su párrafo tercero establece que este órgano esté “integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey, por un período de cinco años”, de los cuales doce serán designados “entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica”, y de los otros ocho, cuatro lo serán “a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

En desarrollo del referido artículo 122.3 de la CE, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ, y conforme Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial), establece en su artículo 111 una genérica previsión sobre la composición del CGPJ, para pasar en sus artículos 112 y 113 a detallar el procedimiento de elección de sus miembros según su origen judicial o no⁹². En tal sentido, el 112 dispone: “Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo. 2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente. 3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de

⁹² En cuanto a los artículos 114 a 116 LOPJ, el 114: “El Consejo General del Poder Judicial se renovará en su totalidad cada cinco años, computados desde la fecha de su constitución. A tal efecto, y con seis meses de antelación a la expiración del mandato del Consejo, su Presidente se dirigirá a los de las Cámaras, interesando que por éstas se proceda a la elección de los nuevos Vocales y poniendo en su conocimiento los datos del escalafón y del Registro de asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados obrantes en dicha fecha en el Consejo, que serán los determinantes para la presentación de candidaturas conforme a lo dispuesto en el artículo 112”. Artículo 115: “1. La sesión constitutiva del Consejo General del Poder Judicial será presidida por el Vocal de mayor edad, y se celebrará una vez nombrados los veinte Vocales del mismo, que tomarán posesión de su cargo prestando juramento o promesa ante el Rey. 2. El Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”. Y artículo 116: “1. El cese anticipado de un Vocal del Consejo General del Poder Judicial dará lugar a su sustitución. A tal efecto, el Presidente del Consejo pondrá esta circunstancia en conocimiento de la Cámara que hubiera elegido al Vocal cesante, al objeto de que proceda a efectuar nueva propuesta por idéntica mayoría que la requerida para la elección inicial. 2. El que fuese propuesto para sustituir al Vocal cesante deberá reunir los requisitos exigidos para su elección, según el caso, en los artículos 112 y 113 de la presente Ley Orgánica”.

proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas: [...]”⁹³ 4. Entre los treinta y seis candidatos presentados conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente”. Y de otro lado el artículo 113 de la LOPJ, según el cual: “1. Los restantes ocho miembros que igualmente han de integrar el Consejo, elegidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado, serán propuestos para su nombramiento por el Rey entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión, que no sean miembros del Consejo saliente ni presten servicios en los órganos técnicos del mismo. 2. El Pleno de cada Cámara elegirá cuatro Vocales, por mayoría de tres quintos de sus miembros, en la misma sesión en que se proceda a la elección de los seis Vocales a los que se refiere el artículo anterior e inmediatamente a continuación de ésta”.

A su vez, en desarrollo de ambos preceptos de la LOPJ, están los artículos 204 y 205 del RC, además del 184 al 186 del RS (el artículo 205.2 RC, conforme a reforma aprobada el 27 de junio de 2001, y el 184.6 RS por reforma del 27 de junio de 2001). Así el ya analizado 204 del RC establece que las “propuestas de designación de los cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial” se acordarán por el Pleno del Congreso (artículo 204.1 RC), pudiendo cada Grupo Parlamentario “proponer hasta un máximo de cuatro candidatos” e “intervenir al efecto por tiempo máximo de cinco minutos” (artículo 204.2 RC), y resultando elegidos los “cuatro candidatos que más votos obtengan, siempre que hayan conseguido, como mínimo, cada uno tres quintos de los votos de los miembros del Congreso” (artículo 204.4)⁹⁴. Y en cuanto al artículo 205 del RC, en su párrafo segundo⁹⁵, se establece: “La propuesta para el nombramiento

⁹³ “a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato. b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos. c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar”.

⁹⁴ De otra parte, artículo 204.3: “Los Diputados podrán escribir en la papeleta hasta cuatro nombres”. Artículo 204.5: “Si en la primera votación no se cubrieran los cuatros puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizarán sucesivas votaciones, en las que se podrá reducir progresivamente el número de candidatos a partir de un número no superior al doble del de puestos a cubrir. En estas votaciones sucesivas se podrá incluir en las papeletas un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir. La Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir, por un plazo prudencial, el curso de las votaciones”. Y artículo 204.6: “Los posibles empates, con relevancia a efectos de la propuesta, se dirimirán en otra votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos”.

⁹⁵ Artículo 205.1: “El sistema establecido en el artículo anterior, adaptado a la realidad de los puestos a cubrir y a los demás requisitos legales, será de aplicación para los supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados”.

de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales se ajustará a las siguientes reglas: a) La presentación de candidatos, hasta un máximo de treinta y seis, corresponderá a los Jueces y Magistrados, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. b) Los candidatos presentados conforme a lo dispuesto en la letra a) serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, sin que proceda la comparecencia previa de los mismos. c) Los Grupos Parlamentarios podrán intervenir para explicar su posición por un tiempo máximo de cinco minutos. d) Las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en los apartados 4 a 6 del artículo anterior, pudiendo cada Diputado escribir en la papeleta hasta seis nombres”.

Respecto al artículo 184 del RS, éste prevé varios procedimientos: un genérico, en el que se integraría la designación de los vocales no judiciales del CGPJ, además de otro específico para los vocales de origen judicial (además de otro, como se ha visto, en relación a los Magistrados del Tribunal Constitucional –artículo 184.7–). En cuanto a lo primero, la Mesa de la Cámara ha de acordar “la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas” (artículo 184.1), pudiendo presentar cada Grupo parlamentario tantos candidatos como puestos a cubrir (artículo 184.2), y debiendo éstos “acreditar, de forma indubitada, que los candidatos cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo” (artículo 184.3)⁹⁶; al respecto, “[l]a Mesa podrá solicitar a la Comisión criterio acerca del cumplimiento por el candidato o candidatos propuestos de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo”, y oída ésta, “la Mesa decidirá sobre la admisión a trámite de la candidatura” (artículo 184.4)⁹⁷; y por último, concluido dicho plazo, la Mesa ordena la remisión de las candidaturas “admitidas a la Comisión de Nombramientos” (artículo 184.5)⁹⁸.

Para el supuesto de los vocales judiciales del CGPJ, el artículo 184.6 establece así: “La propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales se ajustará a las siguientes reglas: a) La presentación de candidatos, hasta un máximo de treinta y seis, corresponderá a los Jueces y Magistrados, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. b) Los candidatos presentados conforme a lo dispuesto en la letra a), con excepción de los elegidos previamente por el Congreso de los Diputados, serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, y sin que proceda la comparecencia prevista en el artículo siguiente. c) La deliberación y las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 186 de este Reglamento, salvo en lo dispuesto en su apartado 1 sobre el informe

⁹⁶ Sigue diciendo el artículo 184.3: “Se presentarán acompañadas de una relación de los méritos profesionales y demás circunstancias que, en opinión del Grupo parlamentario, manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto”.

⁹⁷ “En caso de inadmisión, se dará cuenta al Grupo parlamentario autor de la propuesta, que podrá presentar nuevo candidato en el plazo que al efecto establezca la Mesa del Senado” (artículo 184.4, *in fine*).

⁹⁸ Además, artículo 185 RS, en relación a la composición y actuación de la Comisión de Nombramientos.

de presentación". Al respecto de esto último, el artículo 186 regula ya la definitiva designación por el Pleno del Senado.

Además, las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, de manera conjunta, aprobaron unas Normas para la renovación del Consejo General del Poder Judicial, y relativas a los vocales de origen judicial (de 11 de julio de 2006). En ellas se detalla la presentación de las candidaturas por las distintas asociaciones profesionales, como en relación a la de jueces no asociados (normas 1^a, 2^a, 3^a y 4^a); y comprobación y proclamación de las mismas (respectivamente, normas 5^a y 6^a).

Con todo, cabe plantearse cómo cabría desenvolver la referida previsión estatutaria de que las Comunidades Autónomas participen en la designación de los vocales del CGPJ. A tales efectos, entendemos, habría de distinguir dos parámetros: un primero, según que la designación la realice el Congreso de los Diputados o el Senado; y un segundo, relativo a la condición judicial, o no, de los referidos vocales; y todo ello, a su vez, de manera conexa. Así, el artículo 122.3 de la CE diferencia dos tipos de designaciones: la de los doce vocales de origen judicial, y la de los ocho no judiciales; y únicamente concreta su directa denominación por el Congreso y el Senado en relación a estos últimos. Por tanto, y de acuerdo asimismo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio⁹⁹, la CE deja abierta al legislador orgánico cómo se haya de hacer dicha designación en relación a los vocales judiciales del CGPJ (FFJJ 11 a 13), mientras que exige que la de los no judiciales quede en manos de las Cortes Generales. Ahora bien, y en relación a estos vocales, tampoco es igual la situación en la que se encuentran ambas Cámaras, por cuanto que sólo la dimensión territorial del Senado justificaría constitucionalmente, como sucede en relación a los Magistrados constitucionales (según se ha señalado), que a través del mismo se encauzase (mediante oportuna reforma de la LOPJ y del RS) una hipotética participación de las Comunidades Autónomas en la designación de aquéllos, mediante una preliminar propuesta de éstas que finalmente quedara en manos de aquél (STC 49/2008, FFJJ 13 y 17)¹⁰⁰.

En cuanto a la designación de los vocales judiciales del CGPJ ahora, y de acuerdo a la referida Sentencia 108/1986, el Tribunal Constitucional se mostró ya desconfiado a una designación política de tales vocales por las Cortes Generales con ocasión de la originaria redacción de la LOPJ de 1985 frente al anterior modelo planteado por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, en la que, recuérdese, éstos eran directamente elegidos por jueces y magistrados: "Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo

⁹⁹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985, contra Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹⁰⁰ Dice el Tribunal Constitucional: "En la medida, en efecto, en que la regulación recurrida se limita a hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de una función del Senado, ni se vulnera el principio de representación nacional que se deriva de dicho precepto ni se produce una discriminación respecto del Congreso de los Diputados, Cámara que carece del carácter de representación territorial que define la posición constitucional del Senado (artículo 69 CE) y que, como se ha visto, legitima constitucionalmente la participación autonómica en la elección de los Magistrados que le corresponde" (FJ 17).

perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial” (FJ 13)¹⁰¹. Así, y aunque la Constitución no establece un concreto sistema de designación de los vocales judiciales del CGPJ, podría resultar disfuncional, a nuestro entender, la intervención de las Comunidades Autónomas al respecto, además de aumentar la complejidad del actual sistema (que podríamos calificar como mixto). No obstante, y en relación a los miembros del Consejo de Justicia de Andalucía, el artículo 144.2 del Estatuto de Autonomía andaluz parece aventurarse por la designación de miembros judiciales a cargo del Parlamento¹⁰².

4.2. Participación de las Comunidades Autónomas en relación a la composición de otros órganos estatales.

Volviendo a las reformas estatutarias (salvo la valenciana y la balear, nuevamente), éstas inciden particularmente en relación a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen, de acuerdo a la normativa correspondiente (estatal y autonómica), en la designación de otros órganos y entidades estatales cuya acción incida a nivel autonómico; es decir, órganos y entidades estatales que actúan en el ámbito de las competencias propias del Estado, pero que alcanzan (proyectándose) finalmente a la autonomía de las Comunidades, y surgiendo de este modo un interés legítimo de éstas en su composición y actuación¹⁰³.

Así, el artículo 182 del vigente Estatuto catalán establece: “1. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de los organismos que eventualmente les sustituyan, y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat, en los términos establecidos

¹⁰¹ Termina, al respecto, el Tribunal Constitucional: “La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución” (FJ 13, *in fine*).

¹⁰² “El Consejo de Justicia de Andalucía está integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que determine dicha Ley”.

¹⁰³ Al respecto, PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M.: “Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales... cit., ahora pp. 404 y ss.

por la legislación aplicable. 2. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable. 3. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, de los organismos que eventualmente les sustituyan y de los que se creen en estos ámbitos, en los términos establecidos por la legislación aplicable”¹⁰⁴.

En similar sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz prevé, en su artículo 87.1: “La participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los procesos de designación de los miembros de los órganos e instituciones del Estado de carácter económico y social que se señalan a continuación se llevará a cabo en los términos que establezcan la Constitución y la legislación estatal aplicable: 1º. El Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y los organismos que eventualmente les sustituyan, y los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma. 2º. Organismos económicos y energéticos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y que no sean objeto de traspaso. 3º. El Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, los organismos que eventualmente les sustituyan y los que se creen en estos ámbitos”. Al respecto, tal participación en las referidas designaciones corresponderá “al Parlamento, o bien con su acuerdo, en los términos establecidos por ley” (artículo 87.2)¹⁰⁵. Además, el Estatuto andaluz especifica respecto a tales designaciones: de un lado, la comentada previsión de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones a realizar por el Parlamento andaluz (artículo 107); y de otro, la intervención de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado en “[l]a propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación” (220.2.f).

Por su parte, el artículo 89.4 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón prevé, de manera menos detallada, que la Comunidad de Aragón “participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal”; mientras que el 101.3, y de acuerdo con lo que establezcan las leyes estatales, “el Gobierno de Aragón designará sus propios repre-

¹⁰⁴ Termina incluso diciendo el artículo 182: “4. La Generalitat, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no está en Cataluña, podrá solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1”.

¹⁰⁵ Y al igual que en el caso catalán, el artículo 87.3 Ley Orgánica 2/2007, prevé: “La Junta de Andalucía, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no está en Andalucía, podrá solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1.1º”.

sentantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés y que, por su propia naturaleza, no sean objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma”.

Asimismo, en similar alcance, el artículo 58.2.d del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León establece que ésta, “de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación estatal, participará” en la “[d]esignación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal”; y a su vez el 79.3, conforme al cual “[l]a Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará, en su caso, sus representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de la Comunidad”.

En cuanto al proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, su referido artículo 30.k y l prevé asimismo, dentro de las funciones de sus Cortes: “[a]doptar las decisiones que les atribuya la Constitución Española o las leyes estatales referidas a la participación de la Comunidad Autónoma en el nombramiento o designación de cargos de instituciones estatales”; y “[e]legir a los miembros de las instituciones, de los organismos públicos y de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma en los términos establecidos por el presente Estatuto y las leyes de aplicación”. Y en relación al proyecto de reforma del Estatuto extremeño, el artículo 63.2 establece que la Comunidad Autónoma de Extremadura participe “en los procesos de designación de los órganos constitucionales e instituciones del Estado en los términos que dispongan las leyes”; mientras que el 63.3 se refiere a la designación por la Comunidad de “representantes en los órganos de gestión, control y administración de las empresas públicas, instituciones y entidades del Estado que tengan su sede o que desarrollen su actividad en Extremadura en los términos que se establezcan en la legislación estatal y el presente Estatuto”.

No obstante las novedades estatutarias referidas, se ha de advertir que, de tiempo, el Estado viene previendo la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de miembros de órganos y entidades estatales, y cómo las Comunidades vienen a tales efectos colaborando. Así, y a modo de ejemplo, la derogada Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal), en su artículo 9.1, relativo a la composición de los Consejos Asesores de RNE, RCE y TVE, preveía (en su punto d) cinco representantes de las “entidades autónomas o preautonómicas, designados por éstas en la forma que reglamentariamente se determine y que garantice la presencia sucesiva de todas en cada Consejo Asesor”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Artículo 14 Ley 4/1980: “1. En cada Comunidad Autónoma existirá un Delegado territorial de RTVE nombrado por el Director general de RTVE, oído el órgano representativo que con estos fines se constituya en la Comunidad Autónoma. En su caso, existirá también un director de cada uno de los medios (RNE, RCE y TVE,) nombrados por el Director general de RTVE. 2. El Delegado territorial estará asistido por un Consejo Asesor nombrado por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y cuya composición se determinará por Ley territorial. El Consejo Asesor estudiará las necesidades y capacidades de la Comunidad Autónoma en orden de la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y en especial de la sociedad estatal RCE, y formulará, a través del Delegado territorial, las recomendaciones que estime oportunas al Consejo de Administración de RTVE”.

A tales efectos, y en el ámbito autonómico, ahora, las Comunidades Autónomas regularon los referidos Consejos, especificando su composición y la designación, por ellas, de sus miembros: artículo 7 de la Ley 2/1982, de 21 de diciembre, del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Andalucía (modificada por Ley 4/1987, de 2 de octubre, 5/1986, de 18 de junio, 9/1996, de 26 de diciembre, y 10/2002, de 21 de diciembre); Ley del Principado de Asturias 5/1983, de 4 de agosto, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias (expresamente derogada por Ley 4/2007, de 9 de noviembre); artículo 8 de la Ley 10/1983, de 9 de diciembre, del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Galicia; artículo 6 de la Ley 1/1984, de 27 de febrero, del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Cantabria (derogada por la Ley 7/2007, de 27 de diciembre); artículo 6 de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Madrid (modificada por la Ley 9/1989, de 5 de octubre, 3/1990, de 15 de febrero, y 14/1991, de 16 de julio), además del 231 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; artículo 4 de la Ley 3/1984, de 6 de junio, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra (modificado por Ley 3/2005, de 7 de marzo); artículo 7 de la Ley 3/1984, de 6 de junio, de creación y regulación del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana; artículo 5 de la Ley 4/1984, de 26 de junio, (modificada por Ley 2/1988, de 25 de abril), del Consejo Asesor de Radio-Televisión Española en Aragón; artículo 6 de la Ley 4/1984, de 12 de noviembre, del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Región de Murcia; artículo 6 de la Ley de 15 de noviembre de 1984, del Consejo Asesor de Radio-Televisión Española en las Islas Baleares; artículo 8 de la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, por la que se regula el Consejo Asesor de RTVE, en el País Vasco o RTVE; artículo 8 de la Ley 1/1987, de 7 de abril, sobre el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Castilla-La Mancha (conforme Ley 1/1998, de 22 de abril); artículo 6 de la Ley 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja (al tiempo derogada por Ley 5/2008, de 23 de diciembre); y artículo 4 de la Ley 2/2000, de 8 de junio, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura.

Al respecto de tan detallada y prolija regulación, se ha de señalar las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1982, de 23 de marzo, en relación a la referida Ley 6/1981, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña¹⁰⁷, y la 147/1993, de 29 de abril, sobre la Ley 5/1989, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja¹⁰⁸, y en las que el Tribunal afirmaría: “La facultad de control dispuesta en el precepto legal recurrido no atañe al funcionamiento del Ente público RTVE [...] sino a la actividad del propio Consejo Asesor que, por otra parte, no ostenta funciones ejecutivas sino exclusivamente asesoras. Siendo competencia autonómica –conforme al artículo 6 de la Ley– la potestad de nombramiento de los miembros del Consejo Asesor y, asimismo, su posible sustitución –párrafo 5.º del mismo precepto– según la voluntad del Grupo Parlamentario que los propuso en la Diputación General, unos extremos que en este recurso no se discuten, debe lógicamente caer en la esfera autonómica también la función parlamentaria de control de la actividad desplegada por ese órgano, puesto que ésta no deja de ser una facultad necesariamente accesoria respecto de la principal

¹⁰⁷ Recurso de Inconstitucionalidad núm. 242/1981.

¹⁰⁸ Recurso de inconstitucionalidad núm. 248/1990.

o sustantiva referida a la designación de los miembros del Consejo” (STC 147/1993, FJ 6). Y es que sobre tal órgano se reconoce un ámbito representativo de las Comunidades Autónomas, lo que ciertamente plantea una particular especificidad sobre el mismo. Así, de un lado: “Lo que sí parece cierto, en cambio, es que la regulación de la composición y el nombramiento del Consejo Asesor por la Comunidad Autónoma tienen unas implicaciones mayores que las que les atribuye el Abogado del Estado. El Consejo Asesor es ciertamente un órgano de RTVE en la Comunidad Autónoma y con funciones atribuidas y reguladas por el Estado en el Estatuto de la Radio y la Televisión. Pero es un órgano designado por la Comunidad Autónoma, representativo de sus intereses, y por ello el nombramiento lleva implícitas ciertas facultades normativas de la Comunidad Autónoma con respecto a él, en lo concerniente no al desempeño de su función como órgano de RTVE, sino a su calidad de representante de sus intereses en el seno de RTVE en cuanto órgano integrador y cauce de participación, dentro del marco de la Ley 4/1980, en cuanto norma básica (STC 10/1982, FJ 4, *in fine*)¹⁰⁹.”

Además del anterior supuesto, cabe señalar otros casos de participación de las Comunidades Autónomas en la designación de miembros de otros órganos y entidades estatales que, si bien no alcanza la dimensión y proyección de los expresamente indicados a nivel estatutario, son muestra, y antecedentes, al respecto. Así, y por ejemplo, la Asamblea General del Deporte, integrada, entre otros, por “un Vocal en representación de cada una de las Comunidades Autónomas, designados por el Presidente del Consejo Superior de Deportes a propuesta de las mismas” (artículo 2.1.c Real Decreto 630/1993, de 4 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Asamblea General del Deporte); el Consejo de Dirección de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, integrado, entre otros, por “cuatro miembros designados por las Comunidades Autónomas” (artículo 4.1.b.4º Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, modificada por Ley 44/2006, de 29 de diciembre); el Consejo Rector de la Agencia Estatal Antidopaje, integrada, entre otros, por “[u]n representante consensuado a propuesta de las Comunidades Autónomas” (artículo 8.1.c Real Decreto 185/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal Antidopaje)¹¹⁰; o el Pleno de la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, del que forman parte, entre otros, tres miembros designados “por el Presidente del Consejo Superior de Deportes, en representación

¹⁰⁹ “Y es indudable que rectamente entendido y diferenciado convenientemente el objeto del control parlamentario que incumbe al Congreso de los Diputados sobre el Ente público RTVE y a la Asamblea autonómica sobre el Consejo Asesor no deben existir duplicidades ni incompatibilidades en el ejercicio de esas actividades. Este entendimiento debe venir abonado por el dato de que –como sostuvimos en la STC 10/1982, fundamento jurídico 6º– el Consejo Asesor sea el órgano de participación de la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones por parte del Ente público, lo cual justifica su carácter representativo de la misma. En la medida en que la representación de los intereses de la Comunidad Autónoma en el Ente público se articula mediante la designación parlamentaria autonómica de los miembros del Consejo Asesor –y su ulterior nombramiento por el Consejo de Gobierno–, y dado que cabe incluso la revocación de esa designación y la sustitución de los elegidos, no puede negarse a la Asamblea autonómica el ejercicio de una función de control sin cuyo ejercicio carecía de cualquier sentido la señalada facultad de revocación” (STC 147/1993, FJ 6, *in fine*).

¹¹⁰ Con anterioridad, y en relación a los vocales de la Comisión Nacional Antidopaje, ya, “tres representantes de las Comunidades Autónomas elegidos por ellas mismas” (artículo 5.3 Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, por el que se establece la composición y funciones de la Comisión Nacional Antidopaje).

de las Comunidades Autónomas, de entre los propuestos por las mismas” (artículo 7.2.f Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte).

Pero indudablemente, el supuesto más llamativo, y previsto en algún supuesto estatutario (como el art. 100 del EB, o el 51.3 PEE), es la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de un magistrado en la Sala de lo Civil y Penal de sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia por el CGPJ¹¹¹; y ello, conforme al artículo 330.3 de la LOPJ, de acuerdo al cual: “En la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá con un jurista de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea legislativa; las restantes plazas serán cubiertas por Magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven cinco años en la categoría y tengan especiales conocimientos en Derecho Civil, Foral, o Especial, propio de la Comunidad Autónoma”. Y a este fin, el artículo 32.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, de acuerdo al cual: “Dentro del plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas presentarán las ternas de juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma respectiva, para cubrir plaza de magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia. Recibida la terna en cualquier momento, el Consejo General del Poder Judicial procederá a proponer el nombramiento correspondiente”.

A tales efectos, y a nivel parlamentario autonómico, se han aprobado normas en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades, como es el caso de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, de 4 de febrero de 1999 (y previo acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.2 del Reglamento de la Cámara), o el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha (oída la Junta de Portavoces), de 23 de noviembre de 2000, por el que se dictan normas para la aprobación por el Pleno de la terna de juristas a proponer al Consejo del Poder Judicial.

¹¹¹ Aunque de manera muy sintética, vid. SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: “El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía como juez del Derecho andaluz: imperio de la Ley y unidad jurisdiccional”, en AA.VV.: *El Poder Judicial y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Gregorio Cámara Villar (coord.), Parlamento de Andalucía/Comares, Granada, 2003, pp. 199 y ss. (en particular, pp. 216 y 217); y “Poder Judicial y unidad jurisdiccional en España”, en AA.VV.: *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*, Juan Luis Ibarra Robles y Miguel Ángel García Herrera (dirs.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006, pp. 93 y ss. (en particular, pp. 118 a 120).

§ 35. PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES DEL ESTADO

José Antonio Montilla Martos

Sumario

- 1. Rasgos básicos de la participación autonómica en las decisiones del Estado.**
- 2. Materias en relación a las cuales se prevé la participación autonómica en el ejercicio competencial.**
- 3. Formas de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas en los nuevos Estatutos.**
- 4. Conclusiones.**

1. Rasgos básicos de la participación autonómica en las decisiones del Estado.

En el capítulo anterior se destacaba la novedad que significa el reconocimiento estatutario de la participación autonómica en las decisiones del Estado. La diferencia que suele establecerse con la colaboración estriba en que cuando entran en funcionamiento los mecanismos de colaboración es porque tanto el Estado como la CA pueden alegar algún título competencial que, de forma directa o indirecta, concurre en el supuesto de hecho, aunque el Tribunal Constitucional ha planteado la necesidad de colaboración, en un sentido amplio, al margen de la distribución de competencias (STC 64/1982/8), como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución (STC 11/1986/5). Sin embargo, cuando nos referimos a la participación, distinguiéndola de las modalidades de colaboración, sólo uno de los actores implicados es titular de la competencia, pero admite la participación del otro que, aunque carece de título competencial, aduce un interés específico en el asunto. Resulta notorio que se han planteado los procedimientos participados para que las Comunidades Autónomas intervengan en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que le competen, con incidencia sobre los diversos territorios, aunque también resulta nítido que esa participación autonómica no *altera* la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella.

La participación en las decisiones del Estado prevista en el Estatuto expresa la voluntad autonómica de implicarse en las decisiones del Estado. En ese sentido, se incardina en la “cultura de la colaboración”, de la que está tan ayuno nuestro Estado autonómico, en cuanto el ejercicio de competencia se realiza con la participación también de quien tiene interés en el asunto, la Comunidad Autónoma, aunque carezca de título competencial. Lógicamente, por su propia naturaleza, esa participación en las decisiones del Estado no puede establecerla la Comunidad Autónoma de forma unilateral sino que debe ser determinada por el Estado, bien de forma unilateral, bien a través de la fuente pactada con la CA, con eficacia territorial limitada a ese territorio (STC 247/2007/5), cual es el Estatuto de Autonomía.

De las dos formas de participación que se prevén en los nuevos Estatutos: la participación en la designación de órganos constitucionales y la participación autonómica en las decisiones del Estado, en concreto en el ejercicio de competencias de titularidad estatal, ésta tiene mayor trascendencia. La razón es clara. En el caso de la participación en la designación de órganos constitucionales, la mención estatutaria expresa una voluntad de participar, pero la mera mención estatutaria no tiene consecuencias jurídicas sino que derivan, como señalan los propios estatutos, de la previsión en una Ley del Estado de esa participación. Sin embargo, en el supuesto que ahora nos ocupa la previsión estatutaria tienen consecuencias jurídicas concretas. La previsión estatutaria tiene mayor alcance que el de expresar la voluntad participativa de la Comunidad Autónoma. Introduce una fase en el procedimiento de decisión que corresponde al Estado, con el límite de no poder vincular al titular de la competencia.

Esa participación autonómica se configura a partir de varios rasgos que la configuran:

- a) En primer lugar, es una participación expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, esto es, en la norma institucional de la Comunidad Autónoma que desde la perspectiva del sistema de fuentes se nos presenta como una fuente singular en nuestro ordenamiento, con forma de Ley Orgánica, esto es, fuente estatal, pero situada en la cúspide del ordenamiento autonómico. Se trata de una fuente bilateral pactada entre el titular de la competencia (el Estado) y el territorio sobre el que incide y tiene un interés específico en el asunto.
- b) En segundo lugar, lo que prevén los Estatutos es una participación autonómica que condiciona desde una perspectiva formal el procedimiento de decisión pero no vincula a la decisión misma, que corresponde al Estado. No podría ser de otra forma pues la vinculación estatal a la posición autonómica alteraría el reparto competencial previsto en la Constitución al situarnos en el espacio competencial del Estado.
- c) En tercer lugar, procede recordar también que este procedimiento condicionador del ejercicio de las competencias estatales será aplicable sólo a aquellos supuestos en los que esté expresamente previsto en los Estatutos, sin perjuicio de que el Estado pueda habilitar unilateralmente esa participación autonómica si lo considera conveniente sin expresa previsión estatutaria. En todo caso, si el Estatuto no lo indica, el territorio no podrá exigir al Estado que habilite esa participación pues no se ha recogido en el pacto bilateral con eficacia jurídica. En ese supuesto estamos ante una decisión política del Estado, no ante una obligación jurídica derivada del Estatuto. De hecho, en los procedimientos participados es donde pueden advertirse en el futuro las diferencias más notables en la actuación de unas y otras CCAA, en el recurrente debate sobre la simetría o asimetría competencial en el Estado autonómico.
- d) En cuarto lugar, en relación a lo anterior, las materias en las que se prevé esta participación autonómica y las formas de participación son obviamente tasadas, pues son sólo aquellas mencionadas en los Estatutos. Esto no significa que no puedan habilitarse otras formas de participación unilateralmente por el Estado, pero las CCAA no pueden exigir más que las expresamente previstas en sus Estatutos. También deberá tenerse en cuenta la posible aplicación de cláusulas de cierre incluidas en los Estatutos.
- e) En quinto lugar, las formas de participación pueden ser de distinto tipo, como exponemos a continuación.

En este sentido, nos limitamos en las próximas páginas a exponer las materias competenciales en relación a las cuales se advierte esa participación autonómica y las diversas formas de participación previstas en los Estatutos. Reiteramos que tanto las materias afectadas como las formas de participación son distintas en los diversos Estatutos de Autonomía. En el Estatuto de Cataluña encontramos el listado más amplio y junto a él también en el de Andalucía. En los restantes aprobados se incluyen también referencias a esa participación autonómica aunque de forma más aislada y menos precisa.

2. Materias en relación a las cuales se prevé la participación autonómica en el ejercicio competencial.

Como se ha indicado antes, las materias competenciales en relación a las cuales se prevé la participación autonómica en sus diversas formas en alguno de los nuevos Estatutos aprobados, habitualmente en el de Cataluña, son numerosas, pero tasadas. Así, siguiendo el Estatuto de Cataluña, con alguna aportación específica también del de Andalucía, podemos hacer la siguiente enumeración de las materias de competencia estatal en relación a las cuales resulta posible la participación autonómica.

En la actividad económica se contemplan diversos mecanismos de participación autonómica en la planificación de la economía y de la inversión estatal, en la ordenación general de la actividad económica y en la actuación de los organismos estatales de defensa de la competencia.

En la actividad de fomento, la participación se prevé respecto a las subvenciones no territorializables, en aplicación de la STC 13/1992, remitiéndose a los términos que fije el Estado. En concreto, la participación se refiere a la determinación de su carácter no territorializable y, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación (artículo 114.5 Estatuto Cataluña). En el mismo sentido se establece en el artículo 45.3 del Estatuto de Andalucía según el cual “la Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales”. En el mismo sentido, se pronuncia el artículo 79.3 del Estatuto de Aragón.

En la materia “ferias internacionales”, la CA simplemente colabora en el establecimiento del calendario (artículo 121.3 Estatuto de Cataluña).

También en Cajas de Ahorro, la CA se limita a colaborar en la inspección y sanción que ejercen el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, respecto a aquellas que tengan el domicilio en la CA (artículo 120.4 Estatuto de Cataluña). En el caso de Andalucía se mencionan también a las cajas rurales y las entidades cooperativas de crédito (artículo 75.4 Estatuto de Andalucía).

En la materia “Denominaciones geográficas y de calidad”, la CA participa en los órganos de la denominación y en el ejercicio de las facultades de gestión de las denominaciones cuyo territorio supere los límites de la Comunidad Autónoma (artículo 128.3 Estatuto de Cataluña).

En “Deporte y tiempo libre” se prevé la participación en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte (artículo 134.2 Estatuto de Cataluña).

En “Estadística” se prevé la participación y colaboración en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico (artículo 135.2 Estatuto de Cataluña; artículo 76.3 Estatuto de Andalucía).

En “protección del medio ambiente” la Comunidad Autónoma participa con informe preceptivo de la Comisión bilateral en la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un

régimen de protección estatal (artículo 144.4 Estatuto de Cataluña; artículo 57.4 Estatuto de Andalucía).

En “relaciones con las entidades religiosas”, materia competencial únicamente mencionada en el Estatuto de Cataluña, la Comunidad Autónoma participa en la gestión del registro estatal con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en la Comunidad Autónoma (artículo 161.2 Estatuto de Cataluña). Además, colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas (artículo 161.3 Estatuto de Cataluña).

En “Sanidad”, las previsiones de participación se refieren a la elaboración de las convocatorias de plazas para la formación sanitaria especializada. Además, participa en la planificación y la coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública (artículos 162.3 y 4 Estatuto de Cataluña).

En “Formación ocupacional”, participa en los planes o actividades que superen el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y sean competencia del Estado, por tanto, en virtud del principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

En “planificación hidrológica” se prevé la participación autonómica en la programación de obras hidráulicas de interés general o en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. En el Estatuto de Andalucía se concreta “en los términos establecidos en la legislación del Estado” (artículo 50.2 Estatuto de Andalucía) También en los trasvases de cuenca que impliquen modificación de recursos hídricos de la CA, deberá emitir la Comunidad Autónoma un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial (117.4 Estatuto de Cataluña). En el mismo sentido se prevé en el Estatuto de Aragón (artículo 72.3).

En “investigación, desarrollo e innovación” se indica que en el marco de las relaciones institucionales se establecerán los sistemas de participación en la fijación de las políticas que afecten a estas materias en el ámbito de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales (artículo 158.3 Estatuto Cataluña; artículo 54.3 Estatuto Andalucía).

En “política de seguridad”, todos los nuevos Estatutos prevén la participación autonómica en la Junta de Seguridad, de composición paritaria para la coordinación de las políticas de seguridad (artículo 164.4 Estatuto de Cataluña; artículo 65.4 Estatuto de Andalucía).

En “energía” la participación se concreta en la emisión de informe previo de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio (artículo 133.2 Estatuto de Cataluña; artículo 49.3 Estatuto Andalucía), así como en la genérica participación en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecta al territorio de la Comunidad Autónoma. En el caso de Andalucía se especifica que se hará a través de los órganos y procedimientos multilaterales.

En “puertos y aeropuertos”, en el marco de las infraestructuras del transporte y las comunicaciones, se prevé también el informe previo de la CA para la calificación de interés general y en aquellos calificados de interés general la Comunidad participa en la gestión o puede asumirla de acuerdo a lo establecido en las leyes (140.3 Estatuto de Cataluña). De la misma forma, la CA participa en la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal (artículo 140.4 Estatuto de Cataluña; artículos 64.5 y 6 Estatuto de Andalucía). En el Estatuto de Andalucía se establece que “en el caso de que se trate de una infraestructura de titularidad de la Comunidad Autónoma se requerirá informe previo de ésta, y se ejecutará mediante convenio de colaboración” (artículo 64.5 Estatuto de Andalucía).

En “juegos y apuestas”, la autorización de nuevas modalidades requiere la deliberación en la Comisión bilateral e informe previo de la CA, que será determinante, en el sentido que luego explicaremos que tiene esa expresión “determinante” (artículo 141.2 Estatuto de Cataluña y artículo 81.2 Estatuto de Andalucía).

En “obras públicas de interés general”, su calificación como de interés general requiere informe previo de la CA. Además, la CA participa en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (artículo 148.2 Estatuto de Cataluña; artículo 56.8 Estatuto de Andalucía).

En infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal ubicados en la CA, la determinación de su ubicación requiere el informe de la Comisión bilateral Estado-CA.

En materia de transportes, la CA participa en los organismos supraautonómicos que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte de titularidad estatal con sede en la CA y la integración de líneas o servicios de transportes que transcurran por la CA en otros de ámbito superior requerirá el informe previo de la CA. También la CA participa en el establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras CCAA o con el tránsito internacional (artículo 140 Estatuto de Cataluña y 64 Estatuto de Andalucía).

Por último, en “registros y notariado”, la CA participa en la elaboración de programas de acceso al cuerpo para acreditar el conocimiento del derecho propio de la CA.

En algunos casos, se quiebra la regla general según la cual el propio Estatuto establece directamente la participación autonómica en cuanto remite a lo que establezca el legislador estatal. Así, en “Paradores de turismo” se prevé la participación en sus órganos de administración, pero en los términos que establezca la legislación estatal (artículo 171 Estatuto de Cataluña, artículo 71 Estatuto de Andalucía). En “red viaria del Estado en la CA”, el territorio participa en la gestión de la red de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal (artículo 140.6 Estatuto de Cataluña). En las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal situada en la CA, participa en la planificación y gestión de acuerdo con la normativa estatal. También en Administración de justicia, la participación se produce a través del Consejo de Justicia y la participación en diversos nombramientos, pero se remite a lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial. Finalmente, en “seguridad nuclear”, la participación autonómica en la ejecución se desarrollará en los términos que se acuerden en convenios o por las leyes.

Un sentido algo distinto tiene la participación en “inmigración”. Se dice que participa en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia en la Comunidad Autónoma y, en particular, establece la participación “preceptiva y previa” en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros. Ciertamente es una previsión ya establecida en la Ley Orgánica 4/2000. Sin embargo, en este caso no estamos ante un remisión a la Ley Orgánica sino ante una previsión estatutaria de forma que aún cuando nada dijera la Ley Orgánica o desapareciera esa exigencia de participación se mantendría la exigencia en virtud de la previsión estatutaria (artículo 138 Estatuto de Cataluña; artículo 62 Estatuto de Andalucía).

También tiene carácter excepcional la previsión en materia de “cultura” en la cual el Estatuto de Cataluña exige el acuerdo previo con el Estado sobre inversiones estatales en bienes y equipamientos culturales (127.3 Estatuto de Cataluña). En este caso, aunque no se vincule la decisión del Estado si condiciona esa decisión final en cuanto no se podría adoptar si no existe ese acuerdo previo. Sin embargo, debe recordarse que estamos ante un materia de competencia concurrente por lo que confluyen el espacio competencial del Estado con el de las CCAA.

Caso aparte es el de la participación en asuntos europeos, ámbito en el cual los Estatutos recogen las formas de participación previstas en los distintos Acuerdos suscritos en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, especialmente los acuerdos de diciembre de 2004 que prevén la participación de una representación autonómica en la delegación española ante el Consejo o en los Grupos de Trabajo del Consejo.

3. Formas de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas en los nuevos Estatutos.

Las modalidades de participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales que se prevén en los nuevos Estatutos, específicamente en los de Cataluña y Andalucía, son diversas. He intentado, sistematizarlas siguiendo el siguiente esquema.

1. Referencia genérica a la participación autonómica, o incluso remisión a la Ley estatal respecto a esa participación. Es un supuesto que apenas plantea problemas. Antes hemos apuntado los ámbitos en que se advierte esa remisión a lo que establezca la normativa estatal: órganos de administración de paradores de turismo, red viaria del Estado en la CA, infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal situadas en la CA, administración de justicia o ejecución de la seguridad nuclear. En estos casos, el Estatuto está expresando únicamente la voluntad autonómica de participar. También podemos incluir en esta modalidad de participación las previsiones estatutarias en las que se indica simplemente que la CA “colabora”, por ejemplo en la inspección y sanción de las Cajas de ahorro o en el establecimiento del calendario de ferias internacionales. Está apelando a una regulación estatal en la que se diga de manera concreta cómo participará la CA en el ejercicio de la competencia de titularidad estatal. Hasta ese momento la regulación estatutaria no tiene consecuencias efectivas. Debe destacarse que esta forma de participación es la que se recoge en los nuevos Estatutos distintos a los de Cataluña y Andalucía, en los que, salvo en supuestos específicos, de especial

interés para la CA, lo que en los Estatutos de segunda generación es una previsión específica de la forma de participación se convierte en una referencia genérica a esa participación autónoma del que no deriva obligación procedimental concreta.

2. Un carácter distinto, mucho más preciso, tiene la exigencia de informe de la CA en el proceso de decisión. En ese caso la relación es bilateral. La actuación estatal incide en un determinado territorio y ese territorio emite un informe planteando su posición sobre la decisión que corresponde adoptar al Estado. Resulta claro que ese informe no puede ser vinculante, pues estamos en el espacio competencial del Estado, pero si condiciona el proceso de toma de decisión. A su vez, tiene distintas formas.

a) En unos casos se habla de “informe preceptivo y previo”, esto es, se establece la obligación de que se emita un informe por parte de la Comunidad Autónoma. El supuesto más relevante es el de los trasvases de cuencas que impliquen modificación de los recursos hídricos de la CA o para las instalaciones de producción y trasvases de energía. Pero también en la calificación de interés general de puertos y aeropuertos; las obras públicas de interés general; la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran por la Comunidad Autónoma en otras de ámbito superior, como advertíamos en el apartado anterior.

b) En otros casos el informe preceptivo no será de la Comunidad Autónoma sino de la Comisión bilateral del Estado y la Comunidad Autónoma, buscando, por tanto, el acuerdo de las dos partes en la decisión. Así ocurre en la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal o la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la CA.

c) Finalmente, el supuesto más problemático es aquel en el que se dice que el informe de la Comunidad Autónoma no sólo será preceptivo y previo sino también determinante. Así ocurre en la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas o en la participación de asuntos europeos cuando la materia afectada sea de competencia exclusiva de la CA. Esta previsión ha generado muchas dudas de constitucionalidad pues, en principio, el carácter determinante conlleva la vinculación de la decisión estatal pues si lo determina parece claro que el Estado no puede apartarse de la posición expresada por la Comunidad Autónoma en el informe. Sin embargo, los Estatutos de Cataluña y Andalucía han querido resolver esta situación dando otro sentido a la expresión determinante en relación a los asuntos europeos. Así, según la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Cataluña, “si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado”. En el mismo sentido, con un carácter general señala el artículo 231.3 del Estatuto de Andalucía que “la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para la CA. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado”. Por tanto, del carácter determinante del informe autonómico no deriva la vinculación del Estado sino únicamente la obligación de motivar porqué no se ha seguido la posición expresada en

el informe autonómico de lo que se deduce claramente que no existe obligación alguna por parte del Estado de vincularse a la posición expresada por la Comunidad Autónoma.

En relación a la previsión estatutaria de informe autonómico, merece destacarse que la primera vez en que parecía requerirse la emisión de un informe en aplicación de las previsiones estatutarias éste no se ha producido. Nos referimos al informe preceptivo y no vinculante de la CA de Aragón sobre el trasvase de agua que prevé el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. El artículo 72.3 del Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007) señala que “la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”. Era la primera ocasión en la que el Estado podía solicitar un informe a una Comunidad Autónoma en el marco de los procedimientos participados que prevén los nuevos Estatutos; en el caso de Aragón sólo en este supuesto. Sin embargo, no lo ha hecho. Ha considerado que no estamos ante un nuevo trasvase sino ante una modificación del ámbito territorial del previsto para Tarragona en la Ley 18/1981. Al no haber caudales nuevos que salieran del Ebro no había, según la interpretación del Gobierno, transferencia de aguas que afectaran a la Comunidad Autónoma de Aragón. Las dudas en relación a esta interpretación resultan de la posibilidad prevista de cesiones de derechos al uso del agua, que si afecta, lógicamente, a nuevos caudales.

3. La tercera forma de participación autonómica en el espacio competencial del Estado es la previsión estatutaria de la deliberación del asunto en la Comisión bilateral. Más allá de los supuestos en los que el informe será elaborado por la Comisión bilateral y no por la Comunidad Autónoma o incluso de la motivación cuando el informe sea determinante, a los que antes hacíamos referencia, ahora se trata de los casos en los que la participación se hace directamente a través de la Comisión bilateral. Ocurre también en la materia “juegos y apuestas”, en relación a la autorización de nuevas modalidades que requiere la deliberación en la Comisión bilateral.

En cuanto a la intervención de la Comisión bilateral en el ejercicio de las competencias estatales conviene destacar dos rasgos: a) su interpretación debe ser restrictiva, sólo cuando se advierta la incidencia específica en la CA, por ejemplo cuando razones de interés general sustentan la competencia del Estado sobre actuaciones en una determinada CA (obras hidráulicas) o cuando derive del carácter supraautonómico de la materia (servicio ferroviario); b) la deliberación de la Comisión bilateral no puede condicionar el ejercicio de sus títulos competenciales por parte del Estado, esto es, si la competencia es estatal no puede quedar vinculada, desde un plano jurídico, no político, por los acuerdos que se adopten en una Comisión bilateral. En el mismo sentido, debe valorarse también la previsión de informes de la CA en el ejercicio de competencias estatales. Al tratarse de competencias de titularidad estatal esos informes no pueden ser “vinculantes” ni “determinantes” (trasvases de cuencas), en el juego de palabras que tanta disputa política ha provocado en Cataluña, esto es, no pueden impedir al Estado el ejercicio de sus competencias, sino ofrecerles información o asesoramiento que coadyuve a un mejor ejercicio competencial por parte del titular de la competencia. Estamos en el ámbito de la participación, es decir, en el ejercicio de facultades competenciales que corresponden al Estado por voluntad del constituyente y la suprema-

cía constitucional no resulta condicionada por una hipotética previsión estatutaria que, a lo sumo, provocará una antinomia a resolver desde ese principio.

4. También se prevé la participación autonómica en organismos supraautonómicos que ejercen funciones en la materia. Es el supuesto de los paradores de turismo, las denominaciones de origen cuyo territorio supere el de la CA, las infraestructuras de transporte de titularidad estatal con sede en la CA o el registro estatal de entidades religiosas. En estos casos se prevé la participación en estos organismos colegiados. También se incluye en este supuesto la participación en la Junta de Seguridad, de composición paritaria. No obstante, seguramente el supuesto más importante es de la participación en los órganos de gestión de los recursos hídricos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarios.
5. Finalmente, nos referimos a la exigencia de acuerdo previo con la CA. Es el único supuesto de participación vinculante acordado desde el propio Estatuto. No es casual que se refiera a materia de cultura, en concreto las inversiones estatales en bienes y equipamientos culturales (127.3 Estatuto de Cataluña) en cuanto cultura es una competencia concurrente que puede ser a la vez exclusiva del Estado y de las CCAA.

4. Conclusiones.

Se ha sostenido la inconstitucionalidad de estas previsiones estatutarias de participación autonómica en el ejercicio de competencias de titularidad estatal. En concreto, en los planteamientos más rigurosos¹ no se cuestiona que el Estatuto prevea alguna forma de participación o colaboración de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales, supuesto incardinable, en el principio de colaboración, sino aquellas previsiones que, más allá de la referencia genérica a la participación autonómica, concretan en que ha de consistir esa participación y le fijan efectos vinculantes a la intervención de la Comunidad Autónoma. A mi juicio, se mezclan dos situaciones que tienen naturaleza distinta. Efectivamente, el Estatuto no puede prever efectos vinculantes a la actuación de la Comunidad Autónoma pues supondría desapoderar al Estado de la decisión sobre la competencia que le atribuye la Constitución. Sin embargo, distinta es la previsión de condiciones procedimentales en el proceso de decisión. A mi juicio, siempre que no vinculen al Estado y, en ese sentido, contradigan la Constitución, nada impide que el Estado y el territorio acuerden en el Estatuto, de la misma manera que podría hacerlo unilateralmente el Estado, formas de participación autonómica en ese proceso cuando resultan afectados intereses autonómicos. Incluso, desde una perspectiva política, este supuesto favorece una adecuada integración de las partes en el todo estatal.

Por tanto, las conclusiones que pueden derivarse de todo lo anterior son las siguientes:

¹ Cfr. GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A.: *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo de Aguas, Murcia, 2008, pp. 69-70.

En primer lugar, las formas de participación previstas en los Estatutos son el fruto de un acuerdo bilateral entre el territorio y el Estado. Ese acuerdo es plenamente constitucional siempre que cumpla tres condiciones: no desapoderar al Estado de la decisión final en el ejercicio competencial; no alterar la titularidad de la competencia y no afectar a otras CCAA.

En segundo lugar, ninguna de estas previsiones supone una vinculación para el titular de la competencia. Lo que hace el Estado es aceptar algunas singularidades procedimentales en aras de la participación autonómica.

En tercer lugar, los mecanismos de participación previstos en el Estatuto se aplican sólo a esa Comunidad Autónoma. Cuando se remite a la legislación estatal o es participación en órganos supraautonómicos es lógico que el Estado reconozca también la participación de otros territorios aunque no lo diga su Estatuto. Sin embargo, cuando se refiere a la emisión de informe o la reunión de la Comisión bilateral parece más difícil extenderlo a otros territorios si no lo ha previsto su Estatuto. En todo caso, huelga recordar la importancia que ha tenido, y seguirá teniendo, el principio de emulación en el desarrollo del Estado autonómico.

§ 36. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Juana Morcillo Moreno

Sumario

- 1. Preceptos estatutarios relacionados con la participación en Instituciones internacionales en los Estatutos anteriores y en los que no han sido objeto de reforma.**
- 2. Preceptos estatutarios relacionados con la participación en Instituciones internacionales en los nuevos Estatutos y en los reformados.**
- 3. Conexión con el marco constitucional.**
- 4. Conclusiones.**

1. Preceptos estatutarios relacionados con la participación en Instituciones internacionales en los Estatutos anteriores y en los que no han sido objeto de reforma.

En materia de participación autonómica en Instituciones internacionales, tanto los Estatutos anteriores, como los actualmente vigentes que no han sido objeto de reforma, omitían u omiten cualquier referencia expresa a la misma. En efecto, no contienen –como sí los reformados o los que están en vías de reforma– un apartado específico destinado a la acción exterior de la respectiva Comunidad Autónoma en el que encuadrar una referencia a tal participación.

Aclarado lo anterior, puede indicarse que algún texto estatutario contiene una genérica referencia a la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del sector público estatal acompañada de la oportuna remisión. Ello al margen de la alusión a la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social de la región que contienen prácticamente todos los textos estatutarios, así como a la participación autonómica en ingresos estatales. Con todo, huelga decir que dichas referencias no se corresponden con la participación que da título a este Epígrafe.

Sirva de ejemplo el artículo 12 EPV, que atribuye al País Vasco, dentro de las competencias ejecutivas de la legislación estatal, las relativas al sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, añadiendo que ésta “tendrá participación en los casos y actividades que proceda” (apartado 7). Como puede deducirse, la participación a la que este precepto se refiere es la de la Comunidad Autónoma en la gestión del sector público estatal. Más claramente se pronuncia el artículo 33 ECan., al atribuir a Canarias la competencia ejecutiva en materia de “[p]articipación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan” (apartado 12).

2. Preceptos estatutarios relacionados con la participación en Instituciones internacionales en los nuevos Estatutos y en los reformados.

Las transformaciones políticas e institucionales que se han producido en los últimos veinticinco años han ido acompañadas de una evolución de la normativa internacional, europea, estatal y autonómica. Dentro de dicha evolución, el proceso de renovación de las instituciones¹ constituye un fenómeno relativamente reciente, comenzando a gestarse a finales de los noventa del siglo pasado y siendo significativo ya en la primera década del presente, principalmente a través de su reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía.

¹ FELIP I SARDÀ, en relación a las instituciones autonómicas y locales, refiere la necesidad de “una renovación de cierta entidad para poder hacer frente al reto de una mejor prestación de servicios a los ciudadanos”. Vid. FELIP I SARDÀ, J. M^º: “La reforma institucional de las administraciones autonómica y local en España”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n^º 52/53, 2005, p. 83.

El Estado autonómico tiende a la cooperación entre los distintos poderes institucionales. Y en ese contexto, uno de los instrumentos más importantes para avanzar es el diálogo institucional. Ahora bien, sin perjuicio de que los avances en la participación autonómica en el seno de la Unión Europea sean ya una realidad –en la que, desde luego, se sigue trabajando–, la participación autonómica en Organizaciones internacionales choca frontalmente con dos obstáculos, a saber: el Derecho Internacional, que considera sujetos de Derecho a los Estados, pero no a las entidades subestatales, y nuestra propia Constitución, cuyo artículo 149.1.3 atribuye de modo exclusivo las relaciones internacionales al ámbito competencial estatal².

¿Cómo conciliar dichas trabas normativas con el pretendido diálogo institucional? Como puede intuirse, las previsiones que al respecto se ensayen deberán ir revestidas de laxitud, prudencia y moderación.

Pues bien, haciéndose eco de la necesaria contemplación de las relaciones de las Comunidades Autónomas con su entorno, no sólo estatal e interautonómico, sino también europeo e internacional, todos los nuevos Estatutos (Cataluña, Andalucía y Aragón), así como los reformados (Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Castilla y León) y los que están en vías de reforma (Castilla-La Mancha y Extremadura, amén de Canarias –cuya Propuesta de Reforma, como se sabe, fue retirada del Congreso³–) contienen un Título o un Capítulo referido a la acción exterior⁴ de la Comunidad Autónoma⁵. No obstante, el presente Epígrafe limitará su análisis a la participación autonómica en Instituciones internacionales, sin tratar todas las implicaciones que la acción exterior de la Comunidad Autónoma puede generar (como la suscripción de acuerdos de colaboración o su participación en la celebración de Tratados y convenios internacionales).

Comencemos por los nuevos Estatutos, es decir, los de Cataluña, Andalucía y Aragón.

² El artículo 149.1.3 CE señala que “[e]l Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 3. Relaciones internacionales”.

³ La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias fue aprobada por el Parlamento de Canarias en 2006 y remitida al Congreso de los Diputados, pero, tras ser bloqueada, la propuesta fue finalmente retirada.

⁴ HERRERO DE LA FUENTE y CORRAL SUÁREZ indican que, no por repetida la expresión “acción exterior” en los distintos Estatutos de Autonomía resulta totalmente adecuada. Ello por cuanto la expresión exterior es relativa. Y es que “*tan exterior es la relación de Castilla y León con la Comunidad Autónoma de La Rioja como con la Región Norte de Portugal o la que pueda establecer en el futuro con otras regiones o incluso países, europeos y no europeos (...). Desde la perspectiva del Estado, exterior puede ser sinónimo de internacional, pero esto no ocurre desde la de las Comunidades Autónomas*” [HERRERO DE LA FUENTE, A. A. y CORRAL SUÁREZ, M. M.: “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, R. García Pérez (dir.), ed. Tecnos, Madrid, 2009, p. 116].

⁵ Del mismo modo, todos los textos estatutarios prevén la referencia a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, así como con la Unión Europea.

El EC rubrica su Título V “De las relaciones de la Generalitat”. Dicho Título se compone de tres Capítulos⁶, el tercero de los cuales se denomina “Acción exterior de la Generalitat” (artículos 193 a 200). El artículo 193 introduce unas “Disposiciones generales” en las que se impulsa la proyección de Cataluña en el exterior, si bien respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (apartado 1), y se destaca la capacidad de la Generalitat para llevar a cabo acciones con proyección exterior que deriven directamente de sus competencias, bien directamente, bien a través de los órganos estatales (apartado 2). Y el artículo 198 se titula “Participación en organismos internacionales”. Dicho precepto prevé la participación de la Generalitat “en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente”. La lectura del artículo 198 EC evidencia dos cuestiones importantes: una material (desdoblada, a su vez, en una genérica –participación de la Comunidad Autónoma en Organizaciones internacionales– y otra específica –referida a la UNESCO⁷ y otras organizaciones de carácter cultural–) y otra formal (remisión normativa para determinar el cauce procedimental por el que llevar a cabo la referida participación).

Iniciando por la cuestión material genérica, esto es, la participación de la Generalitat en “organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña”, el texto estatutario catalán la prevé con un “debe participar”⁸, expresión que choca con la indeterminación de las posibles vías de participación –que sí contienen otros Estatutos y que se refieren básicamente a la participación directa o en la delegación española, en los términos que permita la normativa correspondiente–. Aclarado lo anterior, el EC condiciona la participación autonómica en Instituciones internacionales a materias “de interés relevante” para Cataluña, pero sólo si aquellas instituciones son “competentes” en dichas materias. Al menos esa es la interpretación que se desprende del tenor literal del precepto, aunque, en nuestra opinión, sería susceptible de otra más generosa⁹. Por lo demás, la eventual participación autonómica en Instituciones internacionales implicaría que, previamente, la Comunidad pudiera tener conocimiento, por las vías adecuadas, de las actividades de dichas Organizaciones internacionales y que, como reflejo, también pudiera hacerles llegar sus posibles observaciones.

En relación a la cuestión material específica, es decir, la expresa referencia a la “UNESCO y otros organismos de carácter cultural”, sólo los Estatutos catalán y castellano leonés contienen

⁶ El Capítulo I se titula “Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas” y el II “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁸ El EC es el único que prevé esta participación de un modo tan contundente. El EA la contempla con un “participará” y los EV, EB o ECL con un “podrá” participar.

⁹ En esta línea, PONS RÀFOLS y SAGARRA TRIAS admiten una participación autonómica en aquellas Organizaciones internacionales cuya actividad normativa u operacional pudiera incidir en las competencias asumidas –o que pueda asumir– Cataluña según su Estatuto de Autonomía. Vid. PONS RÀFOLS, F.-X. y SAGARRA TRIAS, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, ed. Universitat de Barcelona, Centre Estudis Internacionals, Colección Tribuna Internacional 8, Barcelona, 2006, especialmente p. 59.

una explícita referencia a la UNESCO¹⁰, justificada en el primer caso por las especificidades culturales y lingüísticas de Cataluña¹¹. No en vano, Cataluña y la UNESCO mantienen un contacto vivo desde hace unos años, como lo demuestra el memorando de entendimiento que firmaron en 2003, renovado en 2006¹², en el que ambas se reconocen mutuamente y se establece un modelo de relación en el que la sociedad civil catalana desempeña un papel destacado¹³.

Por su parte, la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, creada en el año 1953 y reestructurada por última vez en 2004¹⁴ como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, fija entre sus finalidades la de “[e]structurar y canalizar la participación tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas en las actividades de la UNESCO, reflejando la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española”¹⁵. Además, en el Pleno de la Comisión tienen representación todas las Comunidades Autónomas (un representante por cada una¹⁶) y en el Consejo Ejecutivo existen dos representantes de Comunidades Autónomas, elegidos de entre los representantes de las Comunidades Autónomas que pertenezcan a su vez al Pleno, por un período de dos años¹⁷. Algún autor reclama una participación más intensa para Comunidades Autónomas como Cataluña por sus especificidades culturales y, sobre todo, lingüísticas¹⁸. Y un dato a tener en cuenta es que la UNESCO modificó su Constitución para admitir, como “Miembros Asociados de la organización”, a “territorios o grupos de territorios que no asumen por sí mismos la responsabilidad de la

¹⁰ También citaba la UNESCO –junto a otras organizaciones de carácter deportivo, turístico o comercial– el frustrado intento gallego de reforma estatutaria iniciado en 2006. Dicha reforma quedó políticamente estancada en el otoño de 2006 como consecuencia de la imposibilidad de las tres fuerzas parlamentarias (Partido Socialista de Galicia, Bloque Nacionalista Galego y Partido Popular de Galicia) para lograr un acuerdo sobre la definición identitaria de Galicia. Tras agotar todas las posibilidades de negociación, el fracaso de la iniciativa fue oficialmente admitido en la Sesión Plenaria del Parlamento de Galicia (DSPG, Serie Pleno, núm. 70/VII, 7 de febrero de 2007).

¹¹ Sin embargo, no existe una justificación similar para Castilla y León.

¹² <http://www.unescocat.org/ct/docs/Memorandum2006.PDF> (online; consulta 11/11/2009).

¹³ El Centro UNESCO de Cataluña-Unescocat ha contribuido decisivamente al acercamiento entre la UNESCO y la cultura catalana. Se trata de una organización no gubernamental (ONG), asociada al Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas desde el año 1984, que mantiene relaciones oficiales con la UNESCO desde el año 1993 y que tiene un estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas desde julio de 2002 (estatuto recalcificado como “estatuto consultivo especial” en julio de 2007).

¹⁴ Mediante el Real Decreto 173/2004, de 30 de enero, por el que se reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO.

¹⁵ Artículo 1.b. Real Decreto 173/2004.

¹⁶ Artículo 4.1.c. Real Decreto 173/2004.

¹⁷ Artículo 5.2.f. Real Decreto 173/2004.

¹⁸ Vid. PONS RÀFOLS, F.-X. y SAGARRA TRIAS, E. *op. cit.*, p. 68.

dirección de sus relaciones exteriores”¹⁹. Por el momento, son siete los Miembros Asociados: las Antillas Holandesas, Aruba, las Islas Caimán, las Islas Feroe²⁰, las Islas Vírgenes Británicas, Macao (China) y Tokelau. Las situaciones de tales territorios son difícilmente asimilables a la de nuestras Comunidades Autónomas, pero tal vez pudiera ser esa la vía de incorporar su participación²¹.

En cuanto a la tercera cuestión que señalábamos *supra*, referida al cauce formal por el que llevar a cabo la participación, el artículo establece que la misma se hará “en la forma que establezca la normativa correspondiente”, previsión bastante ambigua. La remisión a la “normativa correspondiente”, ¿lo será a una de carácter interno o a la correspondiente de cada Organización internacional? A nuestro juicio, es posible una interpretación integradora de ambas. De un lado, nuestro Tribunal Constitucional ha entendido que las relaciones de España con Organizaciones internacionales son competencia del Estado, por lo que será éste el que haya de definir el tipo de participación autonómica²². Pero, de otro, definido por el Estado el tipo de participación, éste habrá de implementarse dentro de las opciones permitidas por cada Organización internacional. En este sentido, al igual que sucede con la UNESCO, varias Organizaciones internacionales prevén vías de participación distintas de las de condición de Estado miembro²³ –a simple título de observador, a título consultivo, a título asociado²⁴, etc.– y están abiertas a Estados no miembros, a otras Organizaciones internacionales, a Organizaciones no gubernamentales o a otro tipo de entidades. Sirva de ejemplo la Organización Mundial del Turismo, que mantiene un estatuto especial para “Miembros Asociados”²⁵, categoría abierta a aquellos territorios que no tienen la responsabilidad de sus relaciones exteriores, aunque para su admisión deben contar con la aprobación previa del Estado que asuma dicha responsabilidad. O véase también el caso

¹⁹ Artículo II.3 de la Constitución de la UNESCO, aprobada en Londres el día 16 de noviembre de 1945 y modificada por la Conferencia General en su 6ª reunión.

²⁰ Desde el 12 de octubre de 2009.

²¹ En el mismo sentido, FELIP I SARDÀ señala que sería factible la participación de las Comunidades Autónomas estableciendo, desde luego, mecanismos de cooperación y coordinación con las respectivas representaciones estatales en el seno de la organización internacional sin que ello supusiera de modo alguno la pérdida de la exclusividad de dicha competencia por el Estado –*op. cit.*, p. 109–.

²² El artículo 242 EA prevé la participación de Andalucía en Organizaciones internacionales en el seno de la delegación española o directamente cuando así lo permita la “normativa estatal”. Por su parte, la Propuesta ECM prevé que la participación de la Junta de Comunidades en organismos internacionales se articule directamente o en el seno de la delegación española “en los términos que permita la normativa correspondiente” o mediante acuerdo con el Estado.

²³ Excepcionalmente, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas permiten la participación como Miembros de entidades que no son Estados y que son territorios aduaneros distintos con plena autonomía en el manejo de sus relaciones comerciales exteriores.

²⁴ Véase el ejemplo de la UNESCO, ya referido.

²⁵ Integran tal Organismo con la citada categoría: las Antillas Holandesas, Aruba, la Comunidad Flamenca de Bélgica, Hong kong (China), Macao (China), Madeira y Puerto Rico. Este último país fue anteriormente Miembro de 1985 a 1995.

del Consejo de Europa²⁶, Organización internacional de Estados europeos creada en el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949, uno de cuyos órganos importantes es el Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPRLE)²⁷, órgano consultivo que se erige en portavoz de las colectividades locales y regionales de los Estados miembros²⁸.

En cuanto a la forma concreta de participación, en la Proposición de Reforma que partió del Parlamento catalán se preveían dos: “de forma autónoma si lo permite la normativa correspondiente” o “en todo caso, formando parte de la delegación española”²⁹. Lo único achacable a aquel texto era el empleo de la expresión “en todo caso”, un tanto incoherente por su imperatividad frente a la indeterminación de las Organizaciones internacionales en las que la Generalitat podría participar³⁰. Lo cierto es que la participación autonómica a la que nos referimos puede tener lugar, bien mediante la coordinación con los órganos de la Administración exterior del Estado, bien en el seno de la delegación española o bien, en fin, de un modo directo, siempre en la medida que permita la normativa estatal y encaucen las Instituciones internacionales. Lo que sí especifica el EC es que la participación lo sea en Organismos internacionales competentes en materias “de interés relevante” para Cataluña –fórmula que, con algún cambio, recoge la mayoría de textos estatutarios–.

Por último, el EC también contiene otras alusiones a la participación de Cataluña en Organizaciones internacionales. Veámoslas:

- Artículo 6.3 EC³¹. Este precepto atribuye a la Generalitat y al Estado la promoción de la presencia y utilización del catalán en los Organismos internacionales.

²⁶ Forman parte de él 47 Estados miembros, todos los de Europa, salvo Bielorrusia y Kazajstán, ya que no cumplen los requisitos democráticos exigidos para formar parte del mismo. Por su parte, la Santa Sede está presente en la institución como observadora, además de otros cuatro Estados no europeos: Estados Unidos, Canadá, Japón y México.

²⁷ En 1994, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa se estableció como órgano consultivo del Consejo de Europa para suceder a la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Desde entonces actúa de conformidad con la Resolución estatutaria (2000) 1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

²⁸ Este órgano está dividido en dos cámaras: una para los poderes locales y otra para las regiones. El Congreso tiene 318 miembros titulares y otros tantos suplentes, designados según un procedimiento propio en cada Estado, que representan a las más de 200.000 colectividades locales y regionales de los Estados miembros. Se reúnen una vez al año en Estrasburgo. Las dos cámaras eligen un presidente, que desde el 27 de mayo de 2008 es Yavuz Mildon.

España cuenta con 24 miembros en el CPLRE. De ellos, 12 representan a las Comunidades Autónomas y 12 a las Entidades Locales. Para la designación de estos miembros rige el Acuerdo adoptado por la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado de 24 de marzo de 2004.

²⁹ Artículo 199 Proposición. Según PONS RÀFOLS y SAGARRA TRIAS, “[p]ese al ruido de fondo político que ha conllevado esta disposición, (...) la modificación operada en el texto proyectado aumenta la ambigüedad y no altera o sigue permitiendo diversas lecturas”. *Op. cit.*, p. 60, nota 103.

³⁰ *Vid.*, en este sentido, PONS RÀFOLS, F. X. y SAGARRA TRIAS, E., *op. cit.*, p. 65.

³¹ Rubricado “La lengua propia y las lenguas oficiales”. Según reza, “[l]a Generalitat y el Estado deben emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la Unión Europea y la presencia y la utilización del catalán en los organismos internacionales y en los tratados internacionales de contenido cultural o lingüístico”.

- Artículo 134 EC³². Este artículo prevé la participación de la Generalitat en Organismos de ámbito internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte (apartado 2) y el desarrollo del tiempo libre (apartado 4).
- Artículo 158.3 EC³³. Este artículo, tras señalar que la colaboración entre Estado y Generalitat en materia de investigación, desarrollo e innovación se hará en el marco del Título V (“De las relaciones institucionales de la Generalitat”), circunscribe también a dicho Título el establecimiento de los sistemas de participación de la Generalitat en la fijación de las políticas que afecten a dichas materias en otros Organismos e Instituciones internacionales.

Continuando nuestro recorrido por los nuevos Estatutos de Autonomía, pasamos al estudio del EA. A tal respecto, el Capítulo IV de su Título IX³⁴ se dedica a la “Acción exterior” (artículos 240 a 244). El artículo 242, denominado “Participación en organismos internacionales” prevé la participación de la Junta de Andalucía “en los organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma”. Y prevé tal participación, bien “en el seno de la delegación española”, bien “directamente cuando así lo permita la normativa estatal”. En este sentido, el cauce procedimental está algo más delimitado que, como hemos visto, en el caso del EC. La doble vía encaja en nuestro marco constitucional, al contrario de lo que sucedía con el artículo 67.3 de la Propuesta de Reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, que sólo hablaba de una presencia directa de la Comunidad Autónoma³⁵. El precepto remite a la normativa estatal sólo la participación directa, no la que lo sea en el seno de la delegación española. Con todo, también tendría que intervenir el Estado al articular la presencia autonómica en las respectivas delegaciones españolas. Otra cuestión será el cauce formal a través del que se haga efectiva tal intervención.

En cuanto a los Organismos internacionales en los que se permite la participación autonómica andaluza, como ya adelantamos con ocasión del EC, podemos realizar una matización. Los Estatutos catalán y andaluz circunscriben la participación autonómica en Instituciones internacionales a materias o asuntos “de interés relevante” o “de singular relevancia” para la respectiva Comunidad Autónoma. Hasta ahí nada nuevo. Sin embargo, mientras el EC parece limitar dicha

³² Este artículo se titula “Deporte y tiempo libre”. Su apartado 2 dice que “[l]a Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte”. Por su parte, su apartado 4 indica que “[l]a Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del tiempo libre”.

³³ Titulado “Investigación, desarrollo e innovación tecnológica”. Dice dicho apartado que “[l]os criterios de colaboración entre el Estado y la Generalitat en materia de política de investigación, desarrollo e innovación se fijarán en el marco de lo establecido en el Título V. Igualmente se establecerán los sistemas de participación de la Generalitat en la fijación de las políticas que afecten a estas materias en el ámbito de la Unión Europea y en otros organismos e instituciones internacionales”.

³⁴ “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”.

³⁵ Según dicho precepto, “[l]a Comunidad de Euskadi podrá tener presencia directa en todos aquellos organismos internacionales cuya propia regulación de acceso y participación así lo permita, y en especial en los relacionados con la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los derechos humanos y la cooperación, el desarrollo sostenible y el medio ambiente” (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 149-1, 21 de enero de 2005).

participación a aquellos Organismos internacionales “competentes” en materias de interés relevante para Cataluña, la redacción del EA –y la de otros Estatutos– omite cualquier alusión a la competencia del Organismo internacional. En otros términos: el artículo 242 EA permite una participación autonómica más amplia, por cuanto prevé una participación en los Organismos internacionales “en asuntos de singular relevancia” para Andalucía, sin que prevea la necesidad de que el Organismo internacional sea competente en los mismos. Bastaría, por tanto, que en el seno de dicho Organismo se abordasen dichos asuntos.

Por lo demás, al margen de extrapolar aquí las ideas apuntadas al hilo del EC respecto a algunas concretas Organizaciones internacionales, el artículo 54.3 *in fine* EA prevé la participación de la Junta de Andalucía en la fijación de la voluntad estatal en políticas que afecten a “Investigación, desarrollo e innovación tecnológica” en el ámbito de la Unión Europea y de otros Organismos e Instituciones internacionales.

En cuanto al EA., el Capítulo IV de su Título VII³⁶ se denomina “Acción exterior de la Comunidad Autónoma” (artículos 96 a 98). No contiene este Estatuto referencia alguna a la participación de Aragón en Organismos internacionales, incluyendo el artículo 96 sólo unas genéricas previsiones relativas a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el citado precepto atribuye a Aragón el impulso de la proyección de dicha Comunidad en el exterior así como la promoción de sus intereses en dicho ámbito (apartado 1, primera parte). Por lo demás, tras referirse el artículo 97 a los Tratados y convenios internacionales, el artículo 98 prevé la tarea de la Comunidad Autónoma de Aragón de promover la cooperación exterior.

Con todo, a pesar de la ausencia de un precepto referido a la participación de Aragón en Organismos internacionales, no habría obstáculo para permitir su participación en los términos ya vistos con ocasión de los Estatutos catalán y andaluz, esto es, como parte de la delegación española o directamente en la medida en que lo permitiera la normativa estatal y según articulasen las normas del Organismo internacional en cuestión³⁷. Hay que tener en cuenta que, como sostuvo el *Ditame do Consello Consultivo de Galicia* de 27 de enero de 2006³⁸, tanto el derecho de participación como el de recibir información no constituyen competencias propiamente dichas sino “implícitas a la competencia material de que se trate”, de modo que su inclusión en el texto estatutario resulta, en cierto modo, indiferente. Prueba de ello, aunque los Estatutos de Autonomía originarios no contenían previsión alguna sobre esta cuestión, tal circunstancia

³⁶ “Cooperación institucional y acción exterior”.

³⁷ Según Natividad FERNÁNDEZ SOLA, la presencia de Aragón en organismos y conferencias internacionales es “*factible como parte de la delegación española o a título de observadores si el organismo internacional en cuestión lo permite*”; ello como “*una mera prolongación exterior de las competencias de la Comunidad Autónoma, siempre dentro del respeto a la exclusividad del ius representationis estatal*” (FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, p. 8).

³⁸ Dicho dictamen fue emitido por el Consello Consultivo de Galicia, en el expediente CCG 782/05, sobre determinados aspectos atinentes a la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia.
http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaEstatutoGalicia/DITAME_ESTATUTO.pdf (online; consulta 11/11/2009).

no ha impedido que se hayan ensayado algunos intentos de participación autonómica (véase el caso de Cataluña).

Un segundo bloque de textos estatutarios lo componen aquéllos que han sido objeto de una profunda reforma, pero sin ser derogada la Ley Orgánica que los estableció en los años ochenta: Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Castilla y León.

El artículo 62 EV es el único precepto que compone su Título VII denominado “Acción exterior”. Según el tenor literal de su apartado 1, “[l]a Generalitat, a través del Consell, podrá participar en la acción exterior del Estado cuanto ésta incida en el ámbito de sus competencias; también deberá ser oída en aquellos casos en que, sin ser de su competencia, puedan afectarles directa o indirectamente. En este sentido, de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea, podrá: (...) c) Participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en los mismos supuestos indicados con anterioridad”. La letra b), por su parte, prevé que la Comunidad Valenciana pueda “[p]articipar en las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado”.

No contiene este texto estatutario un artículo independiente destinado a la participación de la Generalitat en Organismos internacionales pero, al menos –al contrario que Aragón–, la contempla dentro de un listado referido a los ámbitos en los que la Generalitat podrá participar³⁹ en la acción exterior del Estado siempre que ésta incida en el ámbito de sus competencias o afecte a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado. Por tanto, la expresión del artículo 62.1.c) *in fine* EV “en los mismos supuestos indicados con anterioridad” se refiere al contenido que aparece en el apartado b) del artículo 62.1 EV.

La lectura del precepto indicado evidencia que el EV sólo se refiere expresamente a la participación autonómica “en las representaciones del Estado”, sin que prevea una intervención directa de la Comunidad. No obstante, igual que en el caso aragonés, ningún obstáculo hay en admitirla, aunque siempre en los términos indicados por la normativa estatal y permitidos por el concreto Organismo internacional. También puede resaltarse que la participación de la Comunidad Valenciana será posible sólo cuando se incida en el propio ámbito competencial o se afecte a materias de su específico interés. La limitación de la intervención a tales supuestos reduce su potencial expansivo⁴⁰.

³⁹ En palabras de RIPOLL NAVARRO, la Comunidad Valenciana podrá “*hacerse oír*” en aquellos aspectos que afecten a sus competencias. Vid. RIPOLL NAVARRO, R.: “La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, nº 49/50, 2005, p. 295.

⁴⁰ Vid., en este sentido, JUSTE RUIZ, J. y ENGUÍDANOS WEYLER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, R. García Pérez (dir.), ed. Tecnos, Madrid, 2009, p. 195. Estos autores añaden que, por su redacción “*tan amplia y genérica, la disposición contenida en el artículo 62.1.e) (sic) sin duda resultará difícil de aplicar, mientras no se adopte una legislación estatal específica que regule esta materia*”.

En cuanto al EB, el Capítulo I de su Título VII⁴¹ se dedica a “La Acción Exterior” (artículos 101 a 105). Dentro de él, el artículo 104 EB, dedicado a la “Participación en organizaciones internacionales” posibilita la participación de la Comunidad Autónoma “en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en aquellos casos en que la actividad de éstas incida en su ámbito competencial y afecte a materias de su específico interés en la forma que determine la legislación del Estado”.

Como sucedía con el EV, únicamente se refiere el precepto del Estatuto balear a la participación de la Comunidad Autónoma “en las representaciones⁴² del Estado”, sin una referencia a la participación directa de la Comunidad en las Organizaciones internacionales. Según se indicó líneas atrás, entendemos que dicha intervención es posible, siempre en el marco normativo delimitado por el Estado y permitido por la Organización internacional implicada. Ahora bien, tal y como está redactado el artículo 104 EB, el mismo reduce la participación autonómica en Organismos internacionales al limitar la misma a aquellos casos en que la actividad de la organización internacional en cuestión, de un lado, incida en el ámbito competencial de la Comunidad y, de otro, afecte a materias de su específico interés. Se trata de dos circunstancias cumulativas. Curiosamente, el artículo 104 de la Proposición de Reforma del Estatuto de Baleares que salió del Parlamento de las Islas Baleares⁴³ preveía ambas circunstancias con un sentido disyuntivo –con la “o”– y no copulativo –con la “y”–.

Otra modificación de la Propuesta de Reforma del Estatuto balear fue la operada en el artículo 114. En la Propuesta, dicho precepto encabezaba el Capítulo III (“Relaciones con el Estado”) del Título VII (“De la acción exterior, las relaciones con la Unión Europea, con el Estado y con las Comunidades Autónomas”) con la siguiente rúbrica: “Relaciones con el Estado, con otras comunidades autónomas y con los organismos internacionales”. A continuación atribuía “en exclusiva a la comunidad autónoma las relaciones con el Estado, con las demás comunidades autónomas y con los organismos internacionales para garantizar el equilibrio territorial, sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los consejos insulares y de los ayuntamientos en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos”. No se entendía la inclusión de las Organizaciones internacionales, ya en el título del precepto, ya en su contenido, pues nada tienen que ver con el equilibrio territorial⁴⁴. Con cierta coherencia, por tanto, se optó en las Cortes Generales por suprimir tal alusión. De este modo, la redacción actual del artículo 114 EB omite cualquier referencia a las Organizaciones internacionales, tanto

⁴¹ “Relaciones institucionales”.

⁴² Joan David JANER TORRENS apunta que “quizás hubiera sido más oportuno hablar de ‘delegaciones’”. El autor destaca la importancia que para Baleares tendría su participación en la Organización Mundial del Turismo, habida cuenta de que el turismo es la primera industria de dicha Comunidad Autónoma (JANER TORRENS, J. D.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007, p. 16).

⁴³ BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 251-1, 30 de junio de 2006.

⁴⁴ *Vid.*, en el mismo sentido, JANER TORRENS, J. D., *op. cit.*, p. 24.

en su encabezamiento (“Relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas”), como en su desarrollo⁴⁵.

Finalmente, el artículo 23.2 EB, referido al medio ambiente, prevé la cooperación de la Comunidad Autónoma con las instancias nacionales “e internacionales en la evaluación y en las iniciativas relacionadas con el medio ambiente y el clima”.

El último de los textos estatutarios reformados, el ECL, destina el Capítulo III de su Título IV⁴⁶ a la “Acción exterior de la Comunidad Autónoma” (artículos 67 y 68). Este texto no tiene un precepto dedicado únicamente a la participación en Organismos internacionales sino que la incluye en el primero de los dos artículos que componen el referido Capítulo. De este modo, el artículo 67, con la rúbrica “Medios de la acción exterior de la Comunidad”, tras posibilitar la actuación con proyección exterior de Castilla y León –por sí misma o colaborando con el Estado u otras Comunidades Autónomas– para la promoción de sus intereses, siempre respetando la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (apartado 1, primera parte), prevé la participación de la Comunidad en Organismos internacionales. En efecto, el artículo 67.2 ECL señala que “la Comunidad podrá⁴⁷ participar en organismos internacionales, especialmente en la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, directamente, cuando así lo prevea la normativa correspondiente, o integrada en el seno de la delegación española”.

El ECL se refiere expresamente a la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, como hacía el EC, si bien no encontramos para esta Comunidad Autónoma una razón que justifique tal inclusión. Hubiera sido preferible omitir tal referencia concreta a Organismos internacionales e incluir una general, como hacen otros –incluido el texto catalán–, a la necesidad de que la actividad del Organismo internacional incidiera en asuntos de la Comunidad castellano leonesa. De aquellos textos que prevén la participación en Instituciones internacionales, el ECL es el único que no alude a la afectación a asuntos importantes de la Comunidad. Sin embargo, sí distingue las vías de participación: directa o en la delegación española. Y aun cuando sólo condiciona la participación directa a la “normativa correspondiente”, sería preciso también articular algún tipo de intervención estatal para hacer efectiva una eventual participación en el seno de la delegación española.

Pasamos al tercer bloque de textos estatutarios, es decir, los que aún están en vías de reforma. Aquí trataremos las Propuestas castellano-manchega y extremeña, haciéndose también referencia a la fallida Propuesta canaria.

⁴⁵ El vigente artículo 114 EB señala que “[c]omo garante del equilibrio interinsular el Gobierno de las Illes Balears se reserva las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, cuando las mismas se refieran a competencias autonómicas en relación a las cuales vayan a desarrollarse actuaciones consideradas de interés general”.

⁴⁶ “Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León”.

⁴⁷ HERRERO DE LA FUENTE y CORRAL SUÁREZ –en op. cit., p. 116– critican el uso de la “forma verbal ‘podrá’ –futuro facultativo y poco preciso– cuando otros utilizan la expresión ‘deberá’, mucho más ambiciosa y compulsiva”.

En la Propuesta ECM, el Capítulo II de su Título IV⁴⁸ se dedica a la “Acción exterior de la Comunidad Autónoma”⁴⁹ (artículos 66 a 69). Compartiendo artículo con la representación en el exterior⁵⁰, el artículo 69.2 prevé la participación en Organismos internacionales. El citado apartado permite la participación de la Junta de Comunidades en “organismos internacionales de carácter económico, social, cultural, ambiental o cualesquiera otros en asuntos de interés relevante para Castilla-La Mancha o de desarrollo de la cooperación exterior. Su participación se articulará directamente o en el seno de la delegación española en los términos que permita la normativa correspondiente o mediante acuerdo con el Estado”.

De la redacción de este precepto pueden destacarse los aspectos siguientes:

- Omite una referencia explícita a la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, pero, a cambio, la sustituye por una enumeración más amplia, aunque no tasada, de Organismos internacionales en los que sería viable la participación, refiriéndose a los de carácter “económico, social, cultural, ambiental o cualesquiera otros”.
- Prevé la participación autonómica en asuntos “de interés relevante para Castilla-La Mancha o de desarrollo de la cooperación exterior”. Incorpora, por tanto, una nueva finalidad susceptible de justificar la participación de la Comunidad en una organización internacional: el desarrollo de la cooperación exterior.
- Se refiere a las vías de participación de la Comunidad Autónoma: directa o integrada en la delegación española. El artículo 67.2 Propuesta ECM *in fine* señala que la participación autonómica tendrá lugar “directamente o en el seno de la delegación española en los términos que permita la normativa correspondiente o mediante acuerdo con el Estado”. Según la redacción del precepto, el inciso “mediante acuerdo con el Estado” podría dar lugar a dos interpretaciones. De una parte, que se admitiera que la intervención directa o en la delegación española de la Comunidad Autónoma tendría lugar sólo en los términos fijados por la normativa correspondiente⁵¹ o permitidos por un acuerdo de la Comunidad con el Estado. De otra, que pudiera admitirse cualquier otro tipo de participación (junto a las dos ya indicadas) si así se conviene en un acuerdo entre Estado y Comunidad Autónoma. A nuestro juicio, esta

⁴⁸ “Relaciones con la Unión Europea y acción exterior”.

⁴⁹ Sobre la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, *vid.* GARRIDO CUENCA, N.: “La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha”, en *La reforma del Estado Autonómico* L. Ortega Álvarez (dir.), ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, especialmente pp. 203 y ss.

⁵⁰ El artículo 69 Propuesta ECM se titula “Representación en el exterior y participación en organismos internacionales” y su apartado 1 señala que “[l]a Junta de Comunidades podrá establecer oficinas en el exterior para la defensa y promoción de los intereses de Castilla-La Mancha”.

⁵¹ Recordemos, la estatal complementada con la del organismo internacional en cuestión.

segunda interpretación es la que da una mejor respuesta a la idea de un texto estatutario que ha de tender a abrir puertas y permitir nuevas fórmulas participativas⁵².

- La Propuesta ECM alude también a la intervención autonómica en Instituciones internacionales en relación a:
 - Las denominaciones de origen y otras menciones de calidad. Se especifica que la Junta de Comunidades defenderá y protegerá las denominaciones de origen, dentro y fuera de Castilla-La Mancha, incluso ante las Instituciones europeas “e internacionales”, con la colaboración, en su caso, del Estado. A nuestro juicio, hubiera sido pertinente la inclusión, al final de este párrafo, del inciso “en los términos delimitados por el presente Estatuto”, si bien una interpretación sistemática del texto estatutario conduce a sobreentender dicho inciso (artículo 122.4).
 - La investigación e innovación tecnológica. Mediante acuerdo entre el Estado y la Junta de Comunidades se establecerán los criterios de colaboración en materia de investigación, desarrollo e innovación, incluida la participación de la Junta de Comunidades en la fijación de políticas sobre estas materias tanto en la Unión Europea “como en otros organismos e instituciones internacionales” (artículo 140.3).
 - Juventud. Tras afirmar la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades sobre políticas de juventud (artículo 142.1), la Propuesta atribuye a la Junta de Comunidades, de forma compartida, la suscripción de acuerdos con entidades internacionales “y la participación en las mismas de forma autónoma o en colaboración con el propio Estado respetando su legislación” (artículo 142.2).

La Propuesta extremeña, por su parte, titula el Capítulo III de su Título V⁵³ “De la acción exterior de Extremadura” (artículos 68 a 72). Este texto se asimila al EV al regular la participación autonómica en Instituciones internacionales, no en un artículo independiente, sino dentro de un listado de instrumentos a través de los que hacer operativa la acción exterior de Extremadura. De este modo, el artículo 69.1 (“Instrumentos y procedimientos”) prevé, en su letra c), como uno de esos mecanismos la “[i]ntegración y participación en organismos internacionales, bien mediante una delegación o representación propia, o en el seno de la española”. El texto se preocupa de que la intervención autonómica sea lo más completa posible, aludiendo a “integración y participación”⁵⁴.

⁵² Pensemos, por ejemplo, en otras vías de participación autonómica a través de informes preceptivos, dictámenes, entrevistas, etc.

⁵³ “De las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”.

⁵⁴ La mayoría de Estatutos se refieren, simplemente, a “participación”. NIETO FERNÁNDEZ señala que “no es lo mismo integrar que participar. Se puede integrar ‘estando ahí’, y únicamente asistir a la negociación en directo, con presencia meramente testimonial, o se puede participar, y habría que delimitar el grado de participación” [vid. NIETO FERNÁNDEZ, M^a. I.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía”, en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, R. García Pérez (dir.), ed. Tecnos, Madrid, 2009, p. 240]. La citada profesora hace este comentario al hilo del artículo 78.2 de la Propuesta de Reforma del Estatuto extremeño depositada en la cámara autonómica el 29 de marzo de 2008. Tras algún ajuste, el inicial artículo 78 ha pasado a ser el artículo 69 de la actual Propuesta (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. B-199-1, 9 de octubre de 2009).

Esta disposición es bastante lacónica. Aun así, se refiere expresamente a la participación autonómica en Instituciones internacionales, bien a través de una delegación propia, bien en el seno de la española. Y aunque no hace ninguna remisión al respecto, deberá entenderse que la participación será operativa en los términos indicados en la normativa estatal y permitidos por la concreta organización internacional⁵⁵. Por lo demás, la laxitud en su redacción evita limitar la participación autonómica a aquellos casos en que se vean afectadas materias de interés “relevante” para la Comunidad.

Debe destacarse que la Propuesta extremeña prevé, como principio rector de los poderes públicos autonómicos, “la contribución activa de la sociedad regional y de sus instituciones a la paz y al desarrollo socioeconómico, político y cultural de todas las naciones y pueblos del mundo”, instrumentando como una de las vías para que tal objetivo se consiga, además de sus propias acciones de cooperación al desarrollo, “su participación en las que realicen otras instancias españolas o internacionales”⁵⁶.

Finalmente, cerrando el repaso por las reformas estatutarias, aludimos a la malograda Propuesta canaria. El Capítulo II de su Título V⁵⁷ incluía las disposiciones relativas a las “Relaciones con la Unión Europea y acción exterior” (artículos 157 a 161). Con una deficiente ubicación sistemática, la participación en Organismos internacionales estaba incluida en el apartado 1 del artículo 158, titulado “Relaciones con la Unión Europea”. Dicho precepto admitía la participación de Canarias en las Instituciones de la Unión Europea, “así como de los diferentes organismos internacionales, en los términos establecidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias”. Aunque este texto ampliaba la remisión normativa, hubiera bastado la referencia a la “legislación –o normativa– aplicable”, inclusiva de todas las normas enumeradas⁵⁸. Otra referencia a la intervención de Canarias en Organismos internacionales la contenía el apartado 4 del artículo 160, si bien enmarcada en la participación en los tratados internacionales⁵⁹.

Por último, la Propuesta canaria preveía otras referencias a la participación en Instituciones internacionales en las siguientes materias:

⁵⁵ A este respecto, María Isabel NIETO FERNÁNDEZ sugiere –refiriéndose al anterior artículo 78.1, actual artículo 69.1– la incorporación de algún límite “por ejemplo, ‘cuando lo permita la normativa correspondiente’ o se podrá llevar a cabo ‘cuando así lo permita la normativa estatal’” (vid. NIETO FERNÁNDEZ, M^o. I., op. cit., p. 239).

⁵⁶ Artículo 7.20 Propuesta EE.

⁵⁷ “De las relaciones institucionales y acción exterior de la comunidad autónoma de Canarias”.

⁵⁸ En ocasiones, la inserción de un listado conlleva el riesgo de que el mismo sea impreciso.

⁵⁹ Titulado “Información y participación en los tratados internacionales”. Según el mismo, “[l]a Comunidad Autónoma de Canarias estará presente en las Organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales”.

- Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad. El artículo 95.3 atribuía a Canarias la colaboración en la protección de las denominaciones y de las indicaciones geográficas y de calidad canarias fuera del Archipiélago “y ante las correspondientes instituciones de protección europeas e internacionales”.
- Investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Al respecto, el artículo 110.3 remitía a lo establecido en el texto de la Propuesta el establecimiento de sistemas de participación de Canarias en la fijación de las políticas relativas a investigación, desarrollo e innovación tecnológica en el ámbito de la Unión Europea “y en otros organismos e instituciones internacionales”.

3. Conexión con el marco constitucional.

La base constitucional que constituye el punto de partida para el análisis de la participación autonómica en Instituciones internacionales es el artículo 149.1.3 de la Constitución española, según el cual “[e]l Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 3. Relaciones internacionales”.

Sin embargo, dicho precepto ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional, que ha ido sentando, poco a poco, las bases para una interpretación integral e integradora del mismo.

En un primer momento, nuestro Alto Tribunal mantuvo que las relaciones internacionales formaban parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado “sin limitación alguna” (STC 44/1982, de 8 de julio⁶⁰), concepción que entrañaba el peligro de generar un cierto vaciamiento competencial autonómico⁶¹. En la misma línea, la STC 137/1989, de 20 de julio, vino a considerar de exclusiva titularidad estatal la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales, sin acoger “salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias”⁶². Precisamente un Voto particular⁶³ disconforme con este último pronunciamiento sentó las bases de la evolución jurisprudencial posterior. Según dicho Voto, la Sentencia venía a apoyarse en un concepto tan rígido y expansivo del título competencial del artículo 149.1.3, que conduciría a

⁶⁰ Fundamento Jurídico 4º.

⁶¹ *Vid.*, en este sentido, FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La acción exterior y las Comunidades Autónomas”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, p. 344.

⁶² Fundamento Jurídico 4º. En el caso concreto, el Tribunal Constitucional reconduce al título competencial del artículo 149.1.3 CE la realización de un “Comunicado de Colaboración” –entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca– sin atender a la naturaleza del “Comunicado” en cuestión.

⁶³ Formulado por el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil y al que se adhirieron el Presidente del Tribunal y otros dos Magistrados.

negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar actividades que, aún teniendo dimensión internacional, no originasen obligaciones inmediatas y actuales, ni supusieran ejercicio de la soberanía, ni incidiesen en la política exterior del Estado, ni, finalmente, generasen responsabilidad de éste frente a otros Estados⁶⁴.

Aquella semilla germinó definitivamente en la STC 165/1994, de 26 de mayo –dictada en el conflicto de competencias núm. 150/1988, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca–, clave en este asunto. La STC 165/1994, de 26 de mayo, contribuyó a una normalización de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, no pudiéndose obviar que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma ha de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España. Pues bien, aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia “relaciones internacionales” que la Constitución reserva a la competencia estatal, “no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título”⁶⁵. Por ello, la tarea importante era recordar qué formaba parte de dicho título. A tal efecto, el Tribunal Constitucional concretó los límites del artículo 149.1.3 CE fijando la capacidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actuaciones con proyección internacional siempre que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones internacionales o supranacionales⁶⁶. Junto a ello, eso sí, el Tribunal destacaba la posibilidad estatal “de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”⁶⁷.

En suma, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE o perturben el ejercicio de las actividades que la integran⁶⁸. Y una eventual participación sectorial en procedimientos de competencia estatal no debe entenderse como una imposición de la autonomía sobre el Estado, sino como una colaboración querida y derivada del buen funcionamiento del

⁶⁴ Como destaca FERNÁNDEZ SEGADO –en *op. cit.*, p. 358–, este Voto “rechaza, con excelente criterio, una concepción globalizante de las ‘relaciones internacionales’”.

⁶⁵ Fundamento Jurídico 5º.

⁶⁶ Fundamento Jurídico 6º.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Fundamento Jurídico 7º.

Estado de las autonomías⁶⁹. No en vano, el propio Tribunal Constitucional ha señalado que la naturaleza y relevancia de las actividades de las Instituciones comunitarias –o, añadimos nosotros, internacionales– sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conducen a apreciar que “deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas (...) respecto de esas actividades, de su previsible evolución, y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico”⁷⁰. Y las instituciones estatales, amparadas en el título competencial artículo 149.1.3 CE, deberán ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas. Como dice la profesora GARRIDO CUENCA, “tanto interés tiene una Comunidad Autónoma en emitir una opinión formal en relación al ejercicio de competencias estatales que pueden afectarle, como el Estado de conseguir esa opinión para tener más seguridad en el acierto de su decisión final”⁷¹.

4. Conclusiones.

Son varios los factores que sustentan una intervención autonómica, cada vez mayor, en el exterior. Junto a factores políticos –como la búsqueda de una autoafirmación identitaria y de legitimación de los gobiernos regionales de algunas Comunidades Autónomas⁷²– y económicos –consecuencia de la internacionalización de la economía y del crecimiento de los flujos entre fronteras que llevan a las Comunidades a potenciar sus propios intereses y su competitividad⁷³–, otras dos razones justifican la entrada en escena de las Comunidades Autónomas en el exterior: de una parte, la dejación del servicio exterior del Estado en el impulso de los intereses particulares autonómicos y, de otra, la necesidad autonómica de consagrar, elevándola a rango estatutario, una práctica exterior común a todas ellas.

En ese contexto se enraiza el expreso reconocimiento de la capacidad autonómica para llevar a cabo actuaciones de relevancia exterior en ejercicio de las propias competencias siempre, eso sí, que tal actuación no suponga ninguna injerencia en la competencia exclusiva del Estado. Pues bien, para la implementación de una tal participación autonómica en Instituciones internacionales, los textos estatutarios prevén una participación directa –mediante una delegación propia– o indirecta –en el seno de la delegación española– en la medida que permita la

⁶⁹ La intervención autonómica en decisiones de competencia estatal, cuando no se discute ésta ni su contenido, constituye un síntoma de “buena salud constitucional” [en palabras de Antonio EMBID IRUJO, *Agua y territorio (Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 31 y 32].

⁷⁰ STC 165/1994, de 26 de mayo (Fundamento Jurídico 8°).

⁷¹ GARRIDO CUENCA, N.: “Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13, 2008, pp. 70 y 71.

⁷² Véase en este sentido, FERNÁNDEZ SOLA, N., *op. cit.*, p. 3.

⁷³ Ídem, pp. 3 y 4.

normativa correspondiente, pudiéndose también admitir otros sistemas de coordinación de las Comunidades con los órganos de la Administración exterior.

Y es que en un Estado descentralizado como el nuestro, con los altos niveles de autonomía que, cada vez más, están asumiendo las Comunidades Autónomas, éstas han de tener un papel importante cuando sus intereses se vean afectados. Como dice FERNÁNDEZ SOLA, aunque tradicionalmente cualquier estudio sobre la acción exterior de los entes territoriales se centra en los beneficios de la misma para los intereses de la región y de sus ciudadanos, *“no es menos cierto que dicha actividad, adecuadamente gestionada y constitucionalmente encuadrada, ejerce o puede ejercer también un influjo positivo en la política exterior del Estado que se ve enriquecida gracias a una mayor interacción de actores de diferentes niveles”*⁷⁴.

Sea como fuere, lo cierto es que una apertura del servicio exterior del Estado a representantes autonómicos, permitida por la mayoría de Estatutos –y, en el peor de los casos, no prohibida– facilitaría la coordinación de la acción exterior del Estado en su conjunto y podría evitar actuaciones autónomas incoherentes de éste⁷⁵.

La nueva generación de textos estatutarios es bastante homogénea en la materia, sin que existan grandes diferencias al respecto. A ello contribuye sin duda que nos encontremos frente a una materia de exclusiva competencia estatal, respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha sentado con transparencia las bases de su interpretación. De ahí que el margen de maniobra de los Estatutos sea bastante limitado.

⁷⁴ FERNÁNDEZ SOLA, N., *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵ Se trata, en definitiva, de que la Comunidad Autónoma a la que pueda afectar una decisión de competencia estatal pueda pronunciarse expresamente desde su evidente interés territorial, *“en relación (y quizás prevención) a la decisión que finalmente se adopte”* (vid. GARRIDO CUENCA, N.: “Intervención pública y sostenibilidad medioambiental...”, *op. cit.*, p. 70). La autora mantiene su opinión respecto a la participación autonómica en los procesos decisorios del Estado mediante la vía de los informes preceptivos como mecanismo de colaboración institucional; crítica, por ello, a quienes entienden que la emisión de informes autonómicos supone una perturbación o inmisión en las competencias estatales.

§ 37. PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Jesús Punzón Moraleda
Francisco Sánchez Rodríguez

Sumario

1. Configuración previa de la organización institucional.

2. Oficinas de representación de las CCAA ante la Unión Europea.

- 2.1. Las Oficinas de representación de las CCAA ante la Unión Europea en los Estatutos de Autonomía reformados.
- 2.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 2.3. Normativa sobre las Oficinas de Representación posterior a las reformas de los Estatutos.

3. Otras formas de relación.

- 3.1. Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana.
- 3.2. Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.
- 3.3. Comisiones Bilaterales.
 - 3.3.1. Comisión Bilateral Generalitat-Estado (Estatuto de Cataluña).
 - 3.3.2. Instrumentos de colaboración y de relación con el Estado (artículo 117 EB).
 - 3.3.3. Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.
- 3.4. Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado.
- 3.5. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.

4. Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea.

- 4.1. Comité de las Regiones.
- 4.2. El Consejo de Ministros.
- 4.3. La Comisión.
- 4.4. El Tribunal de Justicia.

5. Conclusiones.

6. Bibliografía.

1. Configuración previa de la organización institucional.

La regulación en los Estatutos de Autonomía de la Unión Europea como materia ha sido escasa hasta el proceso de reforma estatutario actual. Es precisamente a raíz de las reformas estatutarias de finales de los 90, y como consecuencia de una evolución histórica de adaptación de los Estatutos a las nuevas realidades, la que hizo que se iniciasen, aunque de forma muy tímida, las primeras alusiones a la Unión Europea en los textos estatutarios, concretamente en dos de ellos de los recientemente reformados:

En el Estatuto de Aragón, el artículo 47.7: “Los ingresos procedentes, en su caso, de la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en los fondos de las instituciones de la Unión Europea”.

En el de Castilla y León, en la modificación llevada a cabo en Ley Orgánica 4/1999, de 8 enero, se añade un artículo, 44.1.7 –Recursos financieros–. La Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con: “Los ingresos procedentes de la Unión Europea”.

2. Oficinas de representación de las CCAA ante la Unión Europea.

2.1. Las Oficinas de representación de las CCAA ante la Unión Europea en los Estatutos de Autonomía reformados.

La inclusión de las Oficinas de Representación de las CCAA ante la Unión Europea en los Estatutos de Autonomía ha sido una de las novedades estatutarias más relevantes en esta tercera fase de desarrollo de los Estatutos de Autonomía.

Desde nuestro punto de vista se deben aprovechar las reformas para acercar a un primer plano un intenso e interesante debate centrado en lo que podríamos denominar “teoría de la descentralización territorial del Estado”. En este sentido, y respecto al tema que tratamos, hemos de poner de manifiesto el acuerdo unánime, dentro del singular marco de expresión de la manifestación de voluntad individual de las CCAA que han reformado sus Estatutos de Autonomía, de incluir en los textos estatutarios una alusión expresa de la necesidad de tener un órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses de las CCAA ante la Unión Europea.

Desde esta perspectiva se puede mostrar cual ha sido su regulación exacta:

Artículo 61.1 EV: “La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”.

Artículo 192 EC: “La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea”.

Artículo 107 EB: “La Comunidad Autónoma puede establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses”.

Artículo 92.2 EAr.: “La Comunidad Autónoma de Aragón establecerá una delegación para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”.

Artículo 64 ECL: “La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León”.

Artículo 236 EA: “La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”.

2.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ya dejó constancia en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, que era posible que las CCAA tuviesen de forma permanente Delegaciones en Bruselas siempre que las relaciones que se derivasen no incidiese en la competencia exclusiva que la CE reservaba al Estado en materia de relaciones internacionales, con una dimensión que tendría como límites, tal y como señala PASCUA MATEO¹, “el *ius ad tractatum*, o derecho de aprobar acuerdos internacionales que generen obligaciones jurídicamente exigibles, el *ius legationis*, o derecho a acreditar misiones diplomáticas y el *ius ad bellum* o declaración de guerra, así como la posibilidad de realizar actos que comprometan la responsabilidad internacional de España”. La propia sentencia, en el FJ 6, indica como límites a la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, que la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

¹ PASCUA MATEO, F.: “Comentario al artículo 2: El territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)”, en AA.VV., *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Ed. Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, junio 2008, p. 44.

En la STC 165/1994², hay que subrayar que el TC se inclina por entender que la apertura de una oficina de una CA en Bruselas “no prejuzga no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales” –FJ 9–. También aporta más claridad sobre cuales pueden ser las actuaciones de carácter cualitativo que pueden desarrollar las CCAA en el marco de sus competencias. En los distintos Fundamentos jurídicos de la STC 165/1994, se pueden entresacar diversas justificaciones que haría posible una actividad autonómica de representación sin que se ponga en dudas la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales en el sentido expuesto con anterioridad. Así, por ejemplo, en el FJ 4 se determina:

“...cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes”.

De otra parte, también se señala en el FJ 5:

“Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» –artículo 149.1.10– o «Sanidad exterior» –artículo 149.1.16–) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que

² Sobre la sentencia puede consultarse la siguiente bibliografía: PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 3, 1994, pp. 899-916; SANZ PÉREZ, A. L.: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n° 18, 2006; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: Noticias de la Unión Europea, n° 127-128, 1995, pp. 9-20. Y sobre las Oficinas de Representación de las CCAA en la Unión Europea: Castellà i Andreu, J. M.: “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n° 6, 2008, pp. 37 a 91; MATIA PORTILLA, F. J.: “La participación de cada Comunidad Autónoma: las oficinas y delegaciones en Bruselas”, en BIGLINO CAMPOS, M. P. (coord.): *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, 2003, pp. 67-106.

estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» [STC 153/1989, FJ 8]. Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, FJ 3, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991). Ahora bien, y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título”.

Y añada como conclusión:

“En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones”.

Se puede afirmar que es común al ejercicio de las Delegaciones de las CCAA en Bruselas que se trata de: 1º. Órganos de carácter administrativo de las CCAA. 2º. Que ejercen como funciones esenciales: la representación, defensa y promoción de los intereses que se desprenden de los distintos sectores económicos, sociales y culturales según el contenido estatutario de los mismos. 3º. Mantener relaciones de colaboración dentro de un marco de coordinación. 5º. Ejercer funciones de información.

Por otra parte, teniendo en cuenta la existencia de un modelo de relaciones bidireccional (UE-CCAA; CCAA-UE), se evidencia de forma omnicompreensiva que desde la Unión Europea también se ha manifestado la necesidad de mantener una estrecha relación con las unidades territoriales regionales que integran los Estados miembros³.

³ Así, por ejemplo, se puso de manifiesto en el Dictamen de 26 de marzo de 2003 (DOCE 2003/C73/15, “El papel de las regiones en la construcción europea”) que era necesaria la cooperación de los Estados para alcanzar un mayor diálogo y colaboración entre las autoridades nacionales, regionales y locales y sus asociaciones representativas; con ello se mejoraría la legitimidad democrática de la toma de decisiones de la Unión Europea (punto 1.33). Sobre el importante contenido de este Dictamen puede consultarse: BLANCO TORIBIO, M.: “Comentario al artículo 27 (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)”, en AA.VV.: *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero*, Ed. Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, junio 2008, p. 425.

2.3. Normativa sobre las Oficinas de Representación en las CCAA que han reformado sus Estatutos.

Cataluña:

Decreto 321/2006, de 22 de agosto. LCAT 2006\659. Nueva denominación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad en Bruselas.

Decreto 314/2004, de 22 de junio. LCAT 2004\361, de creación de la delegación del Gobierno de la Generalidad en Bruselas.

Desarrolla el artículo 183 del Estatuto de Cataluña:

Resolución IRP/3007/2007, de 28 de septiembre. LCAT\2007\584, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado por el que se adopta el Reglamento de la Comisión.

Desarrolla el artículo 186 del Estatuto de Cataluña:

Resolución de 18 de septiembre de 2007. RCL\2007\1866, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado que aprueba el Reglamento de dicha Comisión.

Aragón:

Orden de 9 de noviembre de 1994. LARG 1994\302, Comunidad Autónoma de Aragón. Organización funcional de la Oficina en Bruselas para Asuntos de la Unión Europea.

Illes Balears:

Decreto 30/2002, de 8 de marzo. LIB 2002\70, modificación del Decreto 144/2001, de 21 de diciembre, mediante el cual se crea la Delegación del gobierno de las Illes Balears en Bruselas.

Decreto 144/2001, de 21 de diciembre. LIB\2001\370, crea la Delegación del gobierno de las Illes Balears en Bruselas.

Andalucía:

Decreto 164/1995, de 27 de junio. LAN 1995\222, por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

Castilla y León:

Decreto 25/2008, de 3 de abril. LCyL 2008\157, por el que se crea la Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.

Valencia:

Decreto 125/1996, de 4 de julio. LCV 1996\211, por el que se crea la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas.

3. Otras formas de relación.**3.1. Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana.**

En el EV –artículo 61.2– se determina que se “abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas”. Resulta claro que se trata de la creación de oficinas de promoción de negocios tanto en países de la Unión Europea como de terceros países con los que la Generalitat mantenga relaciones de carácter económico en el marco de sus competencias estatutarias⁴.

3.2. Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.

Regulado en el artículo 61.5 EV, aún no ha sido creado mediante ley autonómica, aunque ya a fecha de 11 de noviembre de 2009 fue aprobado en las Cortes Valencianas el dictamen de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat sobre el Proyecto de Ley de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos. Tiene carácter consultivo y entre sus principales funciones podemos destacar el asesoramiento y la realización de estudios y propuestas con el fin de mejorar la participación en las cuestiones europeas, así como plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.

3.3. Comisiones Bilaterales.

Con la excepción del Estatuto Valenciano, que no recogen previsiones estatutarias de creación de este tipo de comisiones, el resto de los Estatutos de Autonomía tienen referencias expresas –de forma un tanto ambigua en el Estatuto de las Illes Balears–.

Aunque este tipo de comisiones tienen una proyección más significativa en las relaciones internas intergubernamentales e interadministrativas del Gobierno del Estado y de las CCAA, cierto es que también tienen una proyección exterior importante, constatándose este hecho de forma expresa en la regulación de las Comisiones Bilaterales en su proyección de relación

⁴ La misma opinión la encontramos en JUSTE RUIZ, J.: “La acción exterior”, en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Ed. Thomson-Cívitas, 1ª ed., Cizur Menor, 2007, p. 1.100.

con la Unión Europea en los Estatutos de la CCAA de Cataluña –artículo 183–, y de Andalucía –artículo 220–.

En cuanto al fondo o la naturaleza de las Comisiones Bilaterales, compartimos la opinión de CORCUERA ATIENZA⁵ de que este tipo de órganos de colaboración entre las CCAA y el Estado no parecen ser el mejor arma para resolver las deficiencias de los instrumentos multilaterales de cooperación y coordinación, con la consiguiente multiplicación de los elementos bilaterales, a lo que de forma textual añade: “La eventual generalización de éstos llevará a la inoperancia de aquéllos, de los que se ausentarán las Comunidades con capacidad política suficiente para negociar directamente con el Estado sus problemas (que, en buena medida, son los problemas de cada uno de los demás)”. He aquí una importante reflexión. A nuestro juicio, tal vez fuese necesaria esa relación bilateral en asuntos muy concretos, como por ejemplo financiación, sobre la base que cada Comunidad Autónoma es soberana para incorporar a su Estatuto de Autonomía aquellas competencias que considere oportuno, siempre y cuando se respeten las reglas del juego establecidas en la Constitución, y de forma precisa el contenido de competencias exclusivas que el legislador reservó al Estado en el artículo 149 CE. Por lo demás, parece claro que hemos iniciado un período en el que la relación de bilateralidad va a ser la regla general en las relaciones CCAA-Estado, pasando a un segundo plano la importancia de los instrumentos multilaterales en las funciones que hasta el momento venían desarrollando.

3.3.1. Comisión Bilateral Generalitat-Estado (Estatuto de Cataluña).

El Estatuto de Cataluña incorpora la regulación más detallada de este tipo de órganos en los textos estatutarios, concretamente en el artículo 183, aunque también hay referencias a la misma en los siguientes artículos: a) Artículo 141.2 EC, Juegos y espectáculos: “*La autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat*”. b) Artículo 144.4 EC, Medio ambiente, espacios naturales y meteorología: “*La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat*”. c) Artículo 149.2 EC, Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo: “*2. La determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado*”. d) Disposición Adicional Segunda EC, Acuerdos con el Gobierno del Estado: “*Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado*”.

⁵ CORCUERA ATIENZA, J.: “Las reformas del modelo territorial en Alemania y en España: dos lógicas diferentes”, en TUDELA ARANDA, J. y MILLING, M. (eds.): *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 43 y ss.

Esta Comisión Bilateral Generalitat-Estado se estipula como el marco de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado. En lo que afecta a la esfera de relaciones con la Unión Europea, en el apartado segundo se determina que las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el Estatuto y, en general, en relación al “*seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea*” –artículo 183.2.g) EC–.

En cuanto a la organización de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado hemos de indicar que está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat, turnándose en la presidencia las dos partes por espacio de un año cada una. Además, dispondrá de una Secretaría permanente, dejándose en un plano potestativo la creación de subcomisiones y comités –artículo 183.3 EC–. Debemos destacar que el día 31 de julio de 2009 se produjo la primera reunión del Grupo de Trabajo de Acción Exterior de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat en la sede del Ministerio de Política Territorial.

Finalmente, indicar que se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes –artículo 183.4 EC–.

3.3.2. Instrumentos de colaboración y de relación con el Estado⁶ (artículo 117 EB).

En el EB no existe una denominación expresa en referencia a la Comisión Bilateral, por lo entendemos que cuando se hace alusión a que se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado, hemos de pensar que se trata siempre de instrumentos de colaboración, participación y coordinación que tienen una naturaleza multilateral. Según podemos apreciar en el segundo párrafo del artículo 117, se trataría de la creación de órganos de colaboración en el seno del marco general y permanente de relación entre los gobiernos de las Illes Balears y del Estado a los efectos de: a) Cooperación, colaboración, coordinación e información en el ejercicio mutuo de las competencias propias que puedan afectar a ambos. b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración sobre las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común –en donde se recoge de forma obvia el principio de lealtad constitucional–. c) El impulso de la eficacia, el seguimiento y la resolución de conflictos en todas las cuestiones de interés común. Para concluir, se añade que “En los asuntos de interés general la Comunidad Autónoma de las Illes Balears participarán a través de los procedimientos o los órganos multilaterales que se constituyan”. Como se puede observar, la única referencia clara que aparece en el artículo se concibe como de creación de órganos multilaterales, hecho que según relata CALAFELL FERRÀ⁷, fue motivo de discusión importante

⁶ Para un estudio más pormenorizado del artículo 117 se puede consultar: CALAFELL FERRÀ, V.: “Artículo 117. Instrumento de colaboración y de relación con el Estado”, en BLASCO ESTEVE, A. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, 1ª ed., Ed. Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, pp. 1.239 y ss.

⁷ CALAFELL FERRÀ, V.: “Artículo 117. Instrumento de colaboración...”, op. cit., p. 1.243.

entre los dos partidos mayoritarios. Por una parte, el Grupo Parlamentario Socialista entendía que era necesaria la existencia de una Comisión Bilateral para cuestiones competenciales y políticas, mientras que por otra parte, el Grupo Parlamentario Popular defendió que la relación con el Estado se habría de llevar a cabo mediante un órgano multilateral, tesis que finalmente triunfó pues este Grupo Parlamentario tenía mayoría absoluta en la Cámara Balear.

Desde nuestro punto de vista, la solución final adoptada es criticable, al menos si se compara con el resto de los estatutos reformados, con la excepción del estatuto valenciano, como anteriormente ya se indicó, tampoco hace alusión a este tipo de comisiones. Los restantes estatutos, el de Cataluña (artículo 183), el de Andalucía (artículo 220), el de Aragón (artículo 90), y el de Castilla y León (artículo 59), han optado por la creación de la Comisión Bilateral como instrumento de relación del Estado, ya desde una perspectiva de relación entre Administraciones Públicas –Estatal y Autonómicas–, ya entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos Autonómicos, en donde se produce una imbricación entre lo administrativo y lo político de difícil deslinde. Por tanto, la existencia de dos conceptos distintos de relación instrumental entre las CCAA y el Estado supone, a priori, la existencia de espacios de distinta naturaleza que, en cierto sentido, añade un nuevo componente de complejidad al modelo de descentralización en España. Ahora bien, ¿qué alcance tiene la no inclusión de la Comisión Bilateral en el texto estatutario de las Illes Balears? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, porque, a nuestro juicio, nada impide que exista una Comisión Bilateral en las Illes Balears para su relación con el Estado⁸; sin embargo, como bien indica CALAFELL FERRÀ, al no establecerla, el Estatuto de Autonomía está situando la Comisión Bilateral de cooperación al mismo nivel que cualquier otro órgano de relación con el Estado que se pueda crear, cuando –por su composición gubernamental y su ámbito general de actuación– es la instancia central de la cooperación bilateral vertical⁹.

3.3.3. Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.

La regulación de la Comisión Bilateral de Cooperación se encuentra en el artículo 220 del Estatuto, existiendo referencia a la misma en diversos artículos: a) Artículo 56.9, Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas: “*La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía*”. b) Artículo 57.4, Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad: “*La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma*”. c) Artículo 81.2, Juego: “*La autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las exis-*

⁸ Recuérdese que ya existe de hecho una Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears (de creación el 10-01-1989).

⁹ De facto, hemos de entender que si se crea una Comisión Bilateral de cooperación con el Estado en materia de financiación, regulada en los artículos 125 y 126 del Estatuto Balear, denominada “Comisión Mixta de Economía y Hacienda”.

tentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado prevista en el Título IX y el informe previo de la Junta de Andalucía”.

La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado fue constituida el día de 20 de marzo de 2007 del Consejo de Gobierno desempeñándose su secretaría permanente por la persona titular de la Comisión Mixta de Transferencias, constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los efectos de:

- La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.
- El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

Las funciones esenciales son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto y, en general, con relación a la Unión Europea dedica del artículo 220 el apartado g): *“El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea”.*

Como puede comprobarse, el apartado g) del artículo 220 tiene una redacción similar al artículo 183.2.g) Estatuto de Cataluña, por lo que no vamos a insistir más en este punto.

3.3.4. Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado¹⁰.

Está regulada en el artículo 90 EAr. determinándose en su apartado primero que la Comisión Bilateral de Cooperación se configura como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral. Asimismo, en el apartado 2 se especifican las funciones que puede desarrollar:

- Impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y, en su virtud, suscribir los oportunos convenios de colaboración.
- Deliberar y hacer propuestas, en su caso, sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón.
- Diseñar mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.
- Servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal.
- Cualesquiera otras funciones que coadyuven a los fines de cooperación entre ambas Administraciones que le son propios. Y finalmente se señala que la Comisión Bilateral de Cooperación adoptará sus normas de organización y funcionamiento por acuerdo de ambas partes. En todo caso se reunirá en sesión plenaria y cuando lo solicite una de las dos partes, y su presidencia es ejercida de forma alternativa en turnos de un año.

¹⁰ Téngase en cuenta que en los artículos 108 y 109 se regula un tipo específico de Comisión bilateral, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

Hay que añadir, que en el artículo 94, Participación en instituciones y organismos europeos, que para las relaciones con la Unión Europea se describen dos posibles vías. Por una lado, se marca una opción de participación directa; por otro lado, los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón podrán participar mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal.

La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se constituyó el día 9 de enero de 2008, creándose cuatro grupos de trabajo: de seguimiento normativo y prevención de conflictos, de participación en organismos estatales, de infraestructuras y de asuntos europeos y acción exterior.

3.3.5. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.

La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se encuentra regulada en el artículo 59 ECL y en la Disposición Adicional Segunda, Convergencia interior: *“En el ejercicio de sus competencias, la Junta de Castilla y León elaborará un Plan Plurianual de Convergencia Interior con el objetivo de eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad. Sobre la Propuesta de dicho Plan se informará a la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 59 de este Estatuto de Autonomía a fin de coordinar las actuaciones de ambas Administraciones. Dicho Plan será sometido a la aprobación de las Cortes de Castilla y León”*. Con una redacción muy similar al artículo 90 del EAr., se indica que se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral. Entre sus funciones se señalan las siguientes: La Comisión de Cooperación podrá desempeñar las siguientes funciones: a) Información, coordinación, planificación y colaboración entre las dos partes, en relación con el ejercicio de las competencias respectivas. b) Deliberación y, en su caso, propuesta sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten singularmente a las competencias e intereses de Castilla y León. c) Prevención y resolución extraprocesal de conflictos competenciales entre las dos partes. d) Cualesquiera otras funciones destinadas a promover la cooperación entre las dos partes.

Finalmente, en cuanto a su constitución y funcionamiento se indica que estará constituida de un número igual de representantes de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de la Nación y adoptará sus normas de organización y funcionamiento por acuerdo de ambas partes.

La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se constituyó el día 10 de julio de 2008, creándose tres grupos de trabajo: de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos, de infraestructuras y de desarrollo estatutario. Fruto de las reuniones de esta Comisión se prevé el trasvase de competencias sobre los recursos hidrológicos y aprovechamientos del río Duero.

4. Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea.

En lo que se refiere a la participación en las Instituciones u órganos de la Unión Europea, poco es lo que aportan los nuevos estatutos reformados. En el Estatuto de Castilla y León, se establece que –artículo 63.1, Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea, “La Comunidad podrá participar en las instituciones y órganos de la Unión, dentro de la representación del Estado español, según lo determine la legislación aplicable”–.

En el Estatuto de la Comunidad Valenciana, podemos observar que el artículo 61.3.b) determina que la Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado “Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente”.

El Estatuto de Cataluña tiene varios artículos en torno a la participación en instituciones y órganos de la Unión Europea. Por una parte, encontramos el artículo 184, Disposición General, que se expresa en el sentido de que “La Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña”.

4.1. Comité de las Regiones¹¹.

Hay que tener en cuenta que este órgano es el órgano de representación por excelencia de las CCAA. En palabras del ORTEGA ÁLVAREZ, representa la existencia de dos “almas”, la municipalista y la regionalista, que son producto, en todo caso, de la existencia de ambas realidades de gobierno territorial¹².

En lo que se refiere a la participación Española, recuérdese que cuenta con veintiún representantes¹³, de los cuales se asigna diecisiete a las CCAA y cuatro a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)¹⁴.

¹¹ Regulado en los artículos 263 a 265 del T. CE –Niza–, en el Tratado de Lisboa se regula de forma esencial en los artículos 300.3 y 4, 305, 306 y 307, aunque hay referencias al Comité de las Regiones en numerosos artículos: 13.4, 91.1, 100.2, 148.2, 149, 153.2, 164, 165.4, 167.5, 168.4 y 5, 167.5, 168.4 y 5, 172, 175, 177, 178, 192.1 y 2, 194.2, 263 y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad –artículos 8 y 9–.

¹² ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Reforma Constitucional y reforma Estatutaria”, Ed. Thomson-Cívitas, 1ª ed., Cizur Menor, 2005, p. 95.

¹³ Este número se mantiene en la redacción del Tratado de Lisboa: véase el artículo 7 del Protocolo sobre las Disposiciones Transitorias.

¹⁴ La Delegación española quedó establecida por el Gobierno sobre la base de una moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, –Boletín de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, Serie I, núm. 34, de 28-10-1993–.

Resulta razonable que tanto las CCAA como los Entes Locales estén representados en un órgano por ser “entidades activas” con responsabilidades de “ejecución administrativa” en la fase descendente comunitaria, e incluso con competencias legislativas en el caso de las CCAA¹⁵.

En los Estatutos reformados sólo hay dos referencias al Comité de las Regiones. Por un lado, en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, el artículo 61.c) anuncia que “*tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones*”¹⁶. Por otro lado, el Estatuto de Castilla y León, en el artículo 63.2 indica que “*La Junta de Castilla y León propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de las Regiones, de conformidad con las normas que lo regulan*”.

No obstante lo incluido en los Estatutos de Autonomía, todas las CCAA están representadas. Así por ejemplo, son los Presidentes de la CCAA los que ostentan dicha representación, quienes a su vez pueden delegar su participación según lo establecido en la Decisión del Consejo de 24 de enero de 2006, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2006 y el 25 de enero de 2010 –DOUE L 56/75, de 25 de febrero de 2006–¹⁷.

¹⁵ Sobre el significado y alcance de la participación de las CCAA y de los Entes Locales véase, por ejemplo: el libro de ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Reforma Constitucional...”, op. cit., especialmente el apartado 3. La participación autonómica en la Unión Europea desde la perspectiva del Derecho comunitario. A) La participación de las CCAA en el seno del Comité de las Regiones, pp. 95 y ss., el trabajo de CANTERO MARTÍNEZ, J.: “La presencia autonómica en Europa”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), MARTÍN DELGADO, I. (coord.): *La reforma del Estado Autonómico*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 31 y ss., también de la misma autora “Crónicas sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 3, 2002, pp. 449 y ss., o el artículo de SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M.: “Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea”, *Revista de Castilla y León*, nº Extraordinario, 2004, pp. 435 y ss.

¹⁶ Sobre este apartado puede consultarse a IGLESIAS BUHIGUES, J. L.: “Relaciones con la Unión Europea”, especialmente el punto “VI. La representación de la Comunidad Valenciana en el Comité de las Regiones (CDR)”, pp. 1.039 y ss.

¹⁷ Las personas que ostentan la representación en relación con las CCAA que han reformado sus Estatutos eran: CA de Cataluña: Pascual Maragall i Mira (Suplente: Anna Terrón i Cusi –Delegada del Gobierno de la Generalitat de Catalunya en Bruselas–); CA de Andalucía: Manuel Chaves González (Suplente: Pedro Moya Milanés –Secretario General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía–); CA Valenciana: Francisco Camps Ortiz (Suplente: Gema Amor Pérez –Consejera de Cooperación y Participación de la Generalitat Valenciana–); CA de Aragón: Marcelino Iglesias Ricou (Suplente: Mateo Sierra Bardají –Director de la Oficina del Gobierno de Aragón en Bruselas–); CA de las Illes Balears: Jaume Matas Palou (Suplente: Manuel Jaén Palacios –Delegado del Gobierno de las Islas Baleares en Bruselas–); CA de Castilla y León: Juan Vicente Herrera Campo (Suplente: Tomás Villanueva Rodríguez –Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León–).

4.2. El Consejo de Ministros¹⁸.

Cuatro de los seis Estatutos de Autonomía han recogido referencias a su participación en el Consejo de Ministros. En primer lugar, en el Estatuto de Andalucía se alude a dicha Institución en el artículo 234.1, Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea: *“La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente”*.

Asimismo consideramos de gran importancia la redacción, en relación con el asunto que tratamos, de los artículos 234.2: *“Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”*, y artículo 232, Participación en las decisiones de la Unión Europea: *“Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen”*.

En segundo lugar, el Estatuto de Aragón le dedica dos artículos. Por un lado, el artículo 93.1, Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión: *“La Comunidad Autónoma de Aragón participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación es-*

¹⁸ Recordemos que para la representación de las CCAA existen los acuerdos adoptados en el seno de la CARCE –Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005), de la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. En este documento se indica que la participación de las CCAA en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea se hará efectiva, en su fase inicial mediante dos vías: a) A través de los Consejeros autonómicos de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, mediante la incorporación a la delegación española en determinados Grupos de Trabajo. b) En aquellos asuntos en que se haya acordado, en la correspondiente Conferencia Sectorial, la representación autonómica directa en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, mediante la incorporación a la delegación española en el Grupo de Trabajo correspondiente a cada asunto del responsable técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa. Dicha incorporación será objeto de comunicación previa al Ministerio concernido y a la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER. Asimismo, se establecen como Grupos de Trabajo los siguientes: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, Educación, Juventud y Cultura–, dejando abierta la posibilidad de que se pudieran establecer otras formaciones en función de la utilidad o interés. En lo que se refiere a la determinación del representante autonómico, recordar que el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de la misma, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que lleva incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea para representar a las CCAA.

tatal sobre la materia”, y el artículo 94, Participación en instituciones y organismos europeos: “Los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón participarán de manera directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal”.

También hemos de recordar el contenido del artículo 110 EB, Participación, negociación con la Unión Europea: “1. Se reconoce el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la Ley Estatal reguladora de esta materia. 2. La posición debe tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. En cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente”.

En tercer lugar, el Estatuto de Cataluña también le dedica dos apartados de su articulado. El artículo 186.1, Participación en la formación de las posiciones del Estado: “La Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre esta materia”, y el artículo 187.1, Participación en instituciones y organismos europeos: “La Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión”.

A estos dos apartados en los que se hace alusión manifiesta al Consejo de Ministros, podemos añadir un tercer apartado que tiene una importancia significativa, nos estamos refiriendo al artículo 187.2: “La participación prevista en el apartado anterior, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable”.

Y en cuarto lugar, del cual ya hemos analizado el artículo 110, su artículo 111, Participación en la delegación española de la Unión Europea, determina que: “La Comunidad Autónoma participará en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y en sus grupos de trabajo en los términos establecidos en el sistema general de la participación autonómica. Esta participación puede acordarse de manera directa con los órganos competentes de la Administración General del Estado en el caso que se vean afectadas especificidades propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

Hemos de tener presente el contenido del artículo 110, Participación, negociación con la Unión Europea: “1. Se reconoce el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la forma-

ción de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea. Esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas, la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la Ley Estatal reguladora de esta materia. 2. La posición debe tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. En cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente”.

En el Estatuto valenciano, aunque no hay referencia expresa al Consejo de Ministros, sí establece un marco de participación en su artículo 61.3.b), al que anteriormente ya hemos hecho referencia, el cual establece que *“Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente”.*

Asimismo, en el Estatuto de Castilla y León, se recogen dos artículos que sin hacer tampoco alusión al Consejo de Ministros, expresan de forma clara su voluntad de participación en los procesos de decisión en las Instituciones de la Unión Europea. Por un lado, el artículo 61, Disposición General: *“La Comunidad de Castilla y León deberá ser informada y oída por el Estado y participará, en los términos establecidos por las legislaciones europea y estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses”*, y por otro lado, el artículo 62.1, Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea: *“La Comunidad de Castilla y León participará en la formación de la voluntad del Estado español en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea en los asuntos que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad a través de los mecanismos que se establezcan en el orden interno. La Junta y las Cortes de Castilla y León podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación”.* Finalmente, también hemos de tener presente el artículo 63.1, Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea: *“La Comunidad podrá participar en las instituciones y órganos de la Unión, dentro de la representación del Estado español, según lo determine la legislación aplicable”.*

Recordemos que la composición actual del Consejo de Ministros está regulada en el artículo 203 T. CE *“El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”.* La evolución en la participación en el Consejo de Ministros ha sido significativa. En un primer momento, como sintéticamente señalan SOBRINO HEREDIA y SOBRIDO PRIETO¹⁹, podemos focalizar una primera fase hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, momento en el que los representantes regionales –en el caso español de las CCAA– sólo podían asistir a las sesiones del Consejo formando parte de la delegación o sustituyendo al correspondiente ministro (susti-

¹⁹ SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M.: “Las relaciones de las Comunidades...”, op. cit., p. 455.

tución que no era plena); la segunda fase de la evolución participativa, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht –noviembre de 1993–, los Estados miembros pueden enviar, si así lo desean, un “Ministro regional” como representante de la delegación nacional.

En el Tratado de Lisboa, denominado Consejo, su composición está regulada en el artículo 16.2 (artículo I-22 del Proyecto de Tratado Constitucional): *“El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”*.

Tal y como se puede observar, en el Tratado de Lisboa se ha mantenido la anterior redacción añadiéndose una precisión: *“para ejercer el derecho de voto”*, como una potestad intrínseca del representante, que entendemos que no tiene la mayor importancia pues con la anterior redacción ya podía comprometer al Estado representado.

En relación con el fondo del asunto, la participación en el contexto estatutario, se puede constatar que las redacciones son bastante similares. En todos los Estatutos reformados se aboga de forma clara y rotunda por una participación en los procesos de consulta y preparación, o en su caso formación de posiciones (EAR. y EC), cuando se traten asuntos de competencia legislativa de las CCAA –o intereses de una CA (EAR. y EC)–, con participación directa (EAR. y EC) o mediante procedimientos multilaterales (EAR.). Sin embargo, hay que llamar la atención sobre una cuestión importante: mientras unos Estatutos se refieren a su participación en la delegación estatal, otros lo hacen indicando la participación y representación de dicha delegación.

En referencia a este hecho del párrafo precedente obtenemos el siguiente esquema:

Participación en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea:

- Artículo 234.1 EA.
- Artículo 94 EAR.
- Artículo 111 EB.
- Artículo 187.1 EC.
- Artículo 62.c) EV.
- Artículo 63.1 ECL.

Representación y presidencia de la delegación:

- Artículo 234.2 EA: *“previo acuerdo y por delegación” (sobre competencias exclusivas de la Junta de Andalucía).*
- Artículo 187.2 EC: *“previo acuerdo”*.

Participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión:

- Artículo 232 EA: *“directamente o a través de la representación del Estado”*.
- Artículo 94 EAR.: *“de manera directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas”*.

- Artículo 110.1 EB:
- a) Si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: “de manera autónoma y específica”.
- b) Si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas: “la participación debe efectuarse en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna establecidos por la Ley Estatal reguladora de esta materia”.
- Artículo 186.1 EC:
- a) En los asuntos europeos que le afectan exclusivamente: “de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado”.
- b) En los demás casos: “la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”.
- Artículo 63.1 ECL.

Formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros:

- Artículo 93.1 EAr.
- Artículo 61.3.b) EV.
- Artículo 186 EC.
- Artículo 110 EB.
- Artículo 62.1 ECL.
- Artículo 231.1 EA.

Como puede comprobarse, en lo que afecta a la representación y presidencia de la delegación, no se refiere a una potestad individual de la CA –situación que en la actualidad no se puede contemplar–, sino a un acuerdo previo con el Estado que deberá ser formalizado por una delegación expresa (artículo 234.2 EA y artículo 187.2 EC). Sin embargo, otros Estatutos indican que pueden tener una participación directa ante las Instituciones de la Unión Europea (artículo 94 EAr. y artículo 110.1 EB, además de los EC y EA), lo cual vendría a equiparar formalmente la representación directa, aunque, al menos desde un punto de vista formal, existirían más dudas en cuanto a ostentar la presidencia de la Delegación. Una interpretación amplia de este punto concreto nos permite entender que tanto la representación directa como la presidencia de la Delegación podrían ejercerse por cualquier CCAA, pues en todo caso debe existir un acuerdo previo que en nada condiciona el texto estatutario. Dicho de otra forma, como no puede existir una imposición desde el Estatuto en este sentido, máxime teniendo en cuenta que en gran parte el hecho de la representación obedece a la regulación que sobre este asunto procede del Derecho comunitario, siempre quedará abierta la posibilidad de los acuerdos previos entre el Estado y las CCAA.

Finalmente hemos de hacer otra observación. Nos estamos refiriendo a la utilización en los Estatutos de la “posición expresada” por las CCAA para la formación de la posición estatal. Para ellos se utiliza en los Estatutos catalán y andaluz la expresión de que tal posición es “determinante para la formación estatal”.

Veamos concretamente dónde se formula:

Artículo 186.3 EC: “La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado”.

Artículo 186.4 EC: “El Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas”.

Disposición Adicional Segunda. Acuerdos con el Gobierno del Estado, EC: “Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es **determinante** para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado”.

Artículo 110.2. EB: “La posición debe tenerse especialmente en cuenta para la formación de la voluntad del Estado. En cualquier caso, el Gobierno debe informar a la Comunidad Autónoma sobre la marcha de las negociaciones, sea cual sea la configuración de la materia competencial subyacente, exclusiva o concurrente”.

Artículo 231.3 EA: “La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado”.

Tenemos dudas de si la fórmula empleada se ajusta a la realidad autonómica en un marco claro de intereses múltiples para todo un plano territorial: el autonómico. Tal y como se expresan parece que se está haciendo referencia a una relación de bilateralidad, por ejemplo, CA de Cataluña o CA de Andalucía-Estado, y que se pudiera decidir de forma bilateral para que el estado “hiciese suya o defendiese” una posición determinada de una CA sobre una competencia exclusiva, competencias exclusivas que en la mayor parte de los casos serán las mismas que ostenten las demás CCAA. En ese marco de discusión pudiera haber intereses contrapuestos entre distintas CCAA, como, por ejemplo, entre Comunidades Autónomas preocupadas por fomentar el consumo de vino de gran calidad y otras respecto el vino de mesa o aquellas otras que consideran más adecuadas las ayudas a la extensión del olivar frente a otras más preocupadas por la calidad de la producción del aceite; y en ese caso, ¿cuál sería la posición determinante? Desde nuestro punto de vista, como marco teórico es un paso adelante interesante pero no exento de complicaciones, hecho que ya ha sido puesto de relieve por la doctrina. Así, por ejemplo, MONTILLA MARTOS²⁰ indica que “para comprender las dificultades derivadas de

²⁰ MONTILLA MARTOS, J. A.: “La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas”, en AA.VV.: *Reformas estatutarias y Distribución de Competencias*, Director Francisco Balaguer Callejón, Coordinadores Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 71.

una redacción estatutaria de este tenor basta imaginar las consecuencias de su inclusión en todos los Estatutos de Autonomía”. Y continúa afirmando: No parece preciso abundar en que el carácter “determinante” de la posición de las CCAA para la formación de la posición estatal en la Unión Europea quiebra el marco multilateral e incluso impide en la práctica la propia existencia de esa posición: no hay razón alguna para considerar determinante la posición de Cataluña y no la de las restantes CCAA y difícilmente habrá coincidencia entre todas las CCAA. Por tanto, nos encontraremos con “posiciones determinantes” contradictorias entre sí. Este supuesto muestra la imposibilidad de plantear desde la lógica de la bilateralidad aspectos que sólo son atendibles desde el acuerdo sin imposiciones entre todos los territorios, esto es, multilateral. Ciertamente es que, luego, la Disposición Adicional Segunda resuelve la cuestión, de forma algo sorprendente, al indicar que “si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado”. Por tanto, debemos coincidir con el citado autor que se debe reinterpretar este precepto, y el los que sean similares en las distintas reformas estatutarias a la luz de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda anteriormente señalada. Esta sería una solución que tendría una multiplicidad de aplicaciones para los distintos Estatutos de Autonomía, incluso en el supuesto de que no se recoja una Disposición Adicional similar que reinterprete, como arriba se ha indicado, los artículos que describen la línea objeto del presente debate²¹.

²¹ JÁUREGUI, G.: “Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia”, en TUDELA ARANDA, J. y MILLING, M. (eds.): *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 90, cuando hace alusión a este tema señala que en estos casos “el instrumento bilateral se presenta como un recurso subsidiario para el caso de que no exista o no funcione adecuadamente el mecanismo de carácter general”.

Otro autor, ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos”, *REAF*, nº 4, 2007, pp. 80 y 81, en nota a pie de página nº 23, da un poco de luz sobre la terminología recogida en el Estatuto: 23. En el Dictamen nº 269, de 3 de septiembre de 2006, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, al enjuiciar la propuesta de Estatuto, referida precisamente a la modificación de los Tratados originarios y en virtud de la cual “El Gobierno de la Generalidad y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, que son determinantes en el caso de las competencias exclusivas”, distinguía entre los adjetivos “determinante” y “vinculante”, este último término contenido en una enmienda, y exponía claramente su interpretación: Por lo tanto, el efecto que la posición de la Generalidad sea determinante está claramente fijado en la propia Propuesta de Reforma. En cambio, no prefigura ni la Propuesta ni ninguna enmienda cuáles serían las consecuencias de una posición vinculante, por lo que tendríamos que entender que el Estado se encontraría ligado por la posición subcentral, ya que “vinculante” tiene un significado más intenso que “determinante” en el registro general de la lengua. Así, mientras que el segundo sólo modula (tal y como acabamos de mencionar, un procedimiento específico con participación del propio Estado), el primero obliga de forma taxativa a seguir las observaciones de la Generalidad sin que el Estado se pueda alejar o desvincular de ellas. En este sentido, se impondría un deber incompatible con el *ius contrahendi* que corresponde al Estado y que se inscribe dentro de las competencias de las que éste dispone en el ámbito de las relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE) y que, por lo tanto, consideramos inconstitucional. En consecuencia, consideramos que el artículo 179.1 de la Propuesta de Reforma es plenamente constitucional, mientras que la enmienda nº 329, en tanto que sustituye “determinante” por “vinculante”, es inconstitucional (fundamento 8 del Dictamen).

Finalmente, para RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A.: “Las relaciones institucionales”, en AA.VV.: *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Miguel Agudo Zamora (coord.), Ed. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007, pp. 214 y 215, indica que “para que la posición autonómica sea «determinante» (...) se exigen, pues, dos condiciones. La primera es que afecte a competencias exclusivas de la Comunidad. La delimitación de estos supuestos pasa, necesariamente, por la tipología de competencias establecida en el artículo 42.2 EA, que define las competencias exclusivas

4.3. La Comisión.

Existen pocas referencias a la Comisión como Institución de la Unión Europea, y sólo tres Estatutos la mencionan:

Artículo 187.1 EC, Participación en instituciones y organismos europeos: *“La Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión”.*

Artículo 94 EAr., Participación en instituciones y organismos europeos: *“Los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón participarán de manera directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal”.*

Artículo 234.1 EA, Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea: *“La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente”.*

como aquellas sobre las que la CAA ostenta las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin que éstas se encuentren condicionadas por la titularidad estatal de formación básica. En principio, se trata de un marco muy amplio de supuestos, desde luego mayor que el de los supuestos para los que el artículo 232.2 EA exige la negociación en la Comisión Bilateral, los asuntos «que (...) afecten exclusivamente» a la Comunidad: la afectación exclusiva a la Comunidad Autónoma implica que no afecten a otras CCAA, mientras que la afectación a las competencias exclusivas de la Comunidad sólo exige que la misma se proyecte sobre una materia encuadrable en este tipo competencial, pudiendo afectar, como de hecho ocurrirá, a otras CCAA (todas la que tengan también competencia exclusiva sobre ese asunto). De manera que, por lo que hace a este primer requisito para que la posición de la CAA sea «determinante» para el Estado, basta con que la misma se proyecte sobre cualquier materia sobre la que la Comunidad tenga competencias exclusivas. La segunda condición es, por el contrario, más severa. Como acaba de verse, debe tratarse de una propuesta o iniciativa europea de la que «se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía». En todo caso, y dada la ausencia, ya también comentada, de remisión a la normativa estatal, compete a la Junta de Andalucía decidir qué asuntos cumplirían este requisito.

Cumplidas estas condiciones, esta misma Disposición define –tal como fue enmendada por las Cortes Generales– cuáles son los efectos de la posición «determinante» de la Junta: en primer lugar, y aunque no lo diga expresamente, que la cuestión se traslada siempre a la Comisión Bilateral (pues acabamos de ver que puede ocurrir que la misma se esté debatiendo en la CARCE). En segundo lugar, que el Gobierno de la Nación, en caso de que no acoja la posición de la Junta, debe motivarlo ante la misma. Esta precisión de lo que, en este contexto, significa el término «determinante», introducida por las Cortes Generales sobre la propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía, muestra a las claras que, a pesar de lo que en un principio podría apuntar el sentido gramatical del término, la posición andaluza no puede en ningún caso «determinar» la posición estatal (es decir, fijar sus términos) en contra de la voluntad del Estado. Genera tan sólo una obligación jurídica del mismo de motivar su posición ante la Comisión Bilateral”.

Como se puede observar simplemente se indica de forma expresa la participación autonómica en relación con *los órganos consultivos y preparatorios de la Comisión*, hecho que no plantea mayores problemas.

4.4. El Tribunal de Justicia.

De los seis estatutos reformados sólo el Estatuto de Valencia no hace mención expresa al Tribunal de Justicia. Veamos las redacciones dadas en los diversos Estatutos:

Artículo 65 ECL, Acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: “1. La Comunidad de Castilla y León podrá actuar en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación aplicable. 2. En cualquier caso, la Junta de Castilla y León podrá instar al Gobierno de la Nación a ejercer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de Castilla y León”.

Artículo 238 EA, Acciones ante el Tribunal de Justicia: “1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria. 2. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma”.

Artículo 95 EAr., Acciones ante el Tribunal de Justicia: “1. La Comunidad Autónoma tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. 2. El Gobierno de Aragón puede instar al Gobierno de España la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad Autónoma”.

Artículo 191 EC, Acciones ante el Tribunal de Justicia: “1. La Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. 2. El Gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat colabora en la defensa jurídica. 3. La negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat”.

Artículo 113 EB, Tribunal de Justicia de la Unión Europea: “1. La Comunidad Autónoma interviene en los procesos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso en su caso al mismo si así lo establece la legislación comunitaria. 2. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Comunidad Autónoma podrá, en defensa de sus intereses, instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

Tal y como se puede observar en los textos donde se ha regulado estatutariamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, todos vienen a concretar dos acciones importantes:

por un lado, la hipotética participación en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia en los términos que establezca la legislación aplicable que, a nuestro juicio²², debe de ser la comunitaria y no la del Estado, como se indica en los Estatutos de Andalucía²³ y de las Illes Balears, según el Reglamento de Procedimiento del propio Tribunal²⁴ y la normativa contenida en los Tratados en relación a los distintos procedimientos que se pueden desarrollar ante el Tribunal de Justicia; por otro lado, todos los Estatutos hacen referencia a la posibilidad que tienen los Gobiernos autonómicos de poder instar al Gobierno del Estado en cuanto a la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia en defensa de los intereses de las distintas CCAA. En este punto compartimos la opinión de MONTILLA MARTOS²⁵ de que la única innovación, respecto a lo recogido en el acuerdo de la CARCE que se ocupa de esta cuestión es que la negativa a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat (punto 3 del artículo 191 del EC, como elemento diferenciador respecto a los otros Estatutos que no incluyen dicha referencia). No obstante, como señala dicho autor, debemos recordar que la motivación de los actos administrativos es una obligación general derivada de la Ley 30/1992, (artículos 54 y 89.5), por lo que podemos entender que no aporta ningún elemento nuevo que pueda contradecir lo previsto en el Acuerdo²⁶ salvo acentuar en el hecho que no cabe la arbitrariedad por parte del Estado. En todo caso, sobre este tema creemos que sería nece-

²² La misma opinión comparte ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Las relaciones entre la Unión Europea...", op. cit., p. 98.

²³ En el caso del Estatuto de Andalucía incluso resulta un poco redundante esta puntualización, puesto ya con anterioridad se establece una remisión genérica en el artículo 218: "En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea".

²⁴ Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de junio de 1991 (DO L 176, de 04-07-1991, p. 7), cuya última modificación ha sido de 13 de enero de 2009 (DO L 24, de 28-01-2009, p. 8).

²⁵ MONTILLA MARTOS, J. A.: "La aplicación del Derecho...", op. cit., p. 72.

²⁶ En el Acuerdo, para mayor abundamiento, sólo se alude en una ocasión al Tribunal de Justicia, en el punto I.9.9º, en el que se indica que habrá un seguimiento informativo en referencia a los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia que afecten a las competencias o intereses de las CCAA.

En todo caso, como apunta ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Las relaciones entre la Unión Europea...", op. cit., p. 98, nota a pie de página nº 42, "En 1990 se adoptó en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos el Acuerdo sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial, de 29 de noviembre de 1990, (BOE nº 216, de 8 de septiembre de 1992); convenio que fue sustituido y ampliado por el Acuerdo, de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (BOE nº 79, de 2 de abril de 1998)". Al hilo de esta cuestión, también conviene traer a colación la nota a pie de página nº 44 del mismo estudio, en la que hace referencia a una conocida sentencia del TPICE, sentencia de 25 de octubre de 2005, Herrero Romeu/Comisión (T-298/02, Rec. p. II, apartado 29: "...resulta de la estructura general del Tratado que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones institucionales, únicamente se refiere a las autoridades gubernativas de los Estados miembros y que no puede ampliarse a los gobiernos de regiones o comunidades autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas. Admitir lo contrario llevaría a romper el equilibrio institucional previsto por los Tratados, los cuales determinan en particular las condiciones en las que los Estados miembros, es decir los Estados parte en los Tratados constitutivos y en los Tratados de adhesión, participan en el funcionamiento de las instituciones comunitarias") (...) véase el comentario que hace Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, "A vueltas con el papel de las Comunidades Autónomas en Europa: comentario a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 25 de octubre de 2005", Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia nº 240, noviembre-diciembre de 2005, pp. 15-18.

sario un estudio individualizado, con un seguimiento preciso de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y ver que posibilidades reales presenta el contenido estatutario, hecho que como se puede comprender excede de las pretensiones del actual comentario.

5. Conclusiones.

En estas nuevas reformas estatutarias ha quedado reflejada la voluntad de las CCAA de regular en sus Estatutos su participación en la Unión Europea haciendo patente cómo la realidad poligubernativa del Reino de España necesita contar con la realidad autonómica y cómo esta realidad desea que cuenten con ella a la hora de la participación institucional del Gobierno de la Nación en la esfera comunitaria. Al igual que ha sucedido en diversos Estados comunitarios las entidades de carácter regional en la Unión Europea desean participar en la toma de decisiones que les afecten. El supuesto español constituye una traslación de la esfera de la subsidiariedad comunitaria en la esfera nacional. En la historia española el centralismo ha intentado ahogar siempre las diferencias y cualquier atisbo de autopoder que no sea dominado por él. Francesc Cambó no sin ambages a lo largo de su vida política se percató de la necesidad de que el Estado contara con la diversidad regional para lograr la integridad del interés común. Si no entonces la disgregación haría notar sus efectos negativos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía que hemos analizado reactualizan la importancia de la necesidad de que la centralidad del Gobierno atienda la diversidad de las nacionalidades históricas y regiones sin historia común identitaria existentes en España. No es posible ya que una sola voz quiera expresar el sentimiento de las distintas voces. Cada voz cuenta y debe ser tenida en cuenta como sucede en un coro pues, parangonando este símil, el gobierno de la Nación es el director del coro pero a pesar de su imperium no puede, a la vez, sustituir todas las voces. Cada voz ofrece un contraste diferente y necesita de tiempos musicales para expresar toda su potencialidad.

A nuestro entender, se ha dado un paso firme y seguro, a pesar de haber quedado en el magma teórico alguna cuestión discutible, en la concreción de una regulación –hasta cierto punto sobrevenida si tenemos en cuenta que la participación de España en la Unión Europea como institución de carácter supranacional fue posterior a la elaboración de la Constitución– cuya vertebración, si tenemos en cuenta el reparto competencial establecido en la CE, podría considerarse necesario.

El articulado estatutario estudiado supone además un enriquecimiento práctico en lo que debemos considerar un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las CCAA, ya sea en su dimensión bilateral o multilateral. Es cierto que ya se habían asentado las bases sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Unión Europea pero esto se había logrado gracias a la tozudez de las Comunidades Autónomas pero con muchos problemas, y hasta podría subrayarse con cierta cicatería del Estado central frente las legítimas peticiones de las Comunidades Autónomas. Recordemos que la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas fue creada en 1989, es decir tuvo que pasar tres años de la

incorporación a las Comunidades Europeas para que se tuviera en cuenta a las Comunidades Autónomas. En noviembre de 1994, se acordó la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de conferencias sectoriales. Y, aún más, fue en el año de 1996 cuando en el seno de la representación permanente de España ante la Unión Europea se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos (es decir, 10 años de la entrada en las Comunidades Europeas). Y, es ya en 2005, cuando se establece la incorporación a la delegación española en las formaciones ministeriales del Consejo de la Unión Europea de un miembro designado por las Comunidades Autónomas, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico.

No resultaba lógico, ni en la actualidad lo es, que un tercero como es el Gobierno central acuda a reuniones comunitarias donde se juega el desarrollo de las competencias autonómicas y quien posee las competencias no pueda decir nada salvo, claro está, el derecho al pataleo. Las Comunidades Autónomas deben participar y velar por sus competencias. A menudo se argumenta que el Estado plurigubernativo dimanante de la Constitución de 1978, la que más tiempo ha estado en vigor evitando las luchas fratricidas a las que tanto hemos estado habituados en nuestra historia contemporánea, representa a todos pero como se ve en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía no todas las voces de la orquesta piensan lo mismo y la realidad lo muestra como sucede en materia del deporte cuando el tribunal Constitucional lleva más de diez años sin dictaminar qué tipo de posibilidades de actuación en el exterior le corresponde al deporte federado autonómico. No conformamos un Estado como el Alemán pero debemos tener en cuenta su modelo, antes de su reforma centralizadora de julio de 2006, para tener en cuenta como los Estados Federados participan en la voluntad alemana en el seno de la Comunidad Europea.

Si bien han existido acuerdos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, no sin ausencia de problemas, línea sobre la que se deberá seguir profundizando, hemos de tener presente que las CCAA necesitan algo más, esto es, instrumentos capaces de resolver las necesidades que se derivan tanto de la participación legislativa en la fase descendente de Derecho comunitario, como en la fase ascendente, lo que podría resumirse como una participación activa en el proceso de toma de decisiones del Estado en lo que afecta a los territorios concretos de las CCAA, ya sea en su vertiente relativa a las competencias exclusivas de cada una posee, ya sea simplemente por los intereses, políticos, sociales o económicos que se puedan ver afectados.

En definitiva, entendemos que se ha producido una regulación positiva que no ha hecho sino abrir un camino de posibilidades cuya realidad por partes iguales también afecta y preocupa a la Unión Europea. Hemos de tener presente que la propia esencia de dicha Organización es cada vez más compleja y que de forma continua se están produciendo reivindicaciones por parte de las entidades regionales europeas que hacen muy difícil mantener los conceptos clásicos conforme a los cuales fue configurada.

Recordábamos al inicio de estas breves conclusiones a Francesc Cambó, a él nuevamente acudimos en su conclusión cuando afirmó que “Hay dos maneras seguras de llegar al desastre: una, pedir lo imposible; otra, retrasar lo inevitable”. Las peticiones de participación en el ámbito

de la Unión Europea por parte de las Comunidades Autónomas constituyen un nexo más de la otra España posible que surge con la Constitución democrática de 1978 y que necesita ser escuchada para que la aventura constitucional continúe, bajo la batuta del Tribunal Constitucional, con una armonía melodiosa que deleita y no ensordece.

6. Bibliografía.

BLANCO TORIBIO, M.: “Comentario al artículo 27 (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)”, en AA.VV.: *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Ed. Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, junio 2008.

CALAFELL FERRÀ, V.: “Artículo 117. Instrumento de colaboración y de relación con el Estado”, en BLASCO ESTEVE, A. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, 1ª ed., Ed. Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Crónicas sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 3, 2002.

CANTERO MARTÍNEZ, J.: “La presencia autonómica en Europa”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.) y MARTÍN DELGADO, I. (coord.): *La reforma del Estado Autonómico*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

CORCUERA ATIENZA, J.: “Las reformas del modelo territorial en Alemania y en España: dos lógicas diferentes”, en TUDELA ARANDA, J. y MILLING, M. (eds.): *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: Noticias de la Unión Europea, nº 127-128, 1995, pp. 9-20. Y sobre las Oficinas de Representación de las CCAA en la Unión Europea: CASTELLÀ I ANDREU, J. M.: “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 6, 2008.

JÁUREGUI, G.: “Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia”, en TUDELA ARANDA, J. y MILLING, M. (eds.): *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

JUSTE RUIZ, J.: “La acción exterior”, en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Ed. Thomson-Cívitas, 1ª ed., Cizur Menor, 2007.

MATIA PORTILLA, F. J.: “La participación de cada Comunidad Autónoma: las oficinas y delegaciones en Bruselas”, en BIGLINO CAMPOS, M. P. (coord.): *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, 2003.

MONTILLA MARTOS, J. A.: "La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas", en AA.VV.: *Reformas estatutarias y Distribución de Competencias*, Director Francisco Balaguer Callejón, Coordinadores Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos", *REAF*, nº 4, 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Reforma Constitucional y reforma Estatutaria", Ed. Thomson-Cívitas, 1ª ed., Cizur Menor, 2005.

PASCUA MATEO, F.: "Comentario al artículo 2: El territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)", en AA.VV., *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Ed. Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, junio 2008.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A.: "Las relaciones institucionales", en AA.VV., AGUDO ZAMORA, M. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Ed. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007.

SANZ PÉREZ, A. L.: "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 18, 2006.

SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M.: "Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea", *Revista de Castilla y León*, nº Extraordinario, 2004.

§ 38. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Cristina Elías Méndez

Sumario

- 1. El concepto de “cooperación transfronteriza”.**
- 2. La cooperación transfronteriza en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de primera generación.**
- 3. Jurisprudencia constitucional y marco normativo de referencia.**
- 4. La cooperación transfronteriza (e interterritorial) en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.**
 - 4.1. Ubicación sistemática.
 - 4.2. Contenidos presentes en los Estatutos antes de la reforma.
 - 4.3. Cooperación transfronteriza y cooperación interregional.
 - 4.4. Cooperación al desarrollo.
 - 4.5. Cooperación con los territorios que acogen emigrantes de la Comunidad Autónoma.
- 5. Legislación de desarrollo tras las reformas estatutarias.**
- 6. Conclusiones.**

1. El concepto de “cooperación transfronteriza”.

El Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, de Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, ratificado por España en 1990¹, define la misma como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin” (artículo 2.1). Nos encontramos por tanto con una cooperación que se caracteriza por el protagonismo de las comunidades o autoridades territoriales infraestatales, por el requisito de la vecindad o frontera común, y por la ausencia de restricciones en cuanto a las materias que pueden ser objeto de los acuerdos y arreglos². Si bien el mismo artículo del Convenio a renglón seguido precisa que “(l)la cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio” (artículo 2.1 in fine). De modo que el límite material de los convenios viene fijado por las competencias de los entes infraestatales.

En el mismo sentido describe y concreta la cooperación entre comunidades territoriales el Protocolo Adicional al Convenio Marco de 1980, protocolo que aún no ha sido ratificado por España³. El Protocolo Adicional de 1995 constata la evolución y dinamismo de la cooperación –en el texto introductorio del Protocolo se hace referencia a la necesidad de adaptar el Convenio Marco a la situación real en Europa, en línea con el propósito de reforzar la cooperación transfronteriza– previendo y regulando la creación de organismos de cooperación transfronteriza (artículos 3 y ss.).

En 1998, el Protocolo número 2 al Convenio Marco vino a responder a la práctica de la cooperación entre comunidades y autoridades territoriales que sobrepasa el marco de las relaciones de vecindad para establecer relaciones de cooperación con otras comunidades y territorios con los que comparten intereses comunes (cooperación interterritorial), superando el marco de los organismos y asociaciones de cooperación transfronteriza para establecer relaciones bilaterales⁴. El artículo 1 del Protocolo proporciona la siguiente definición: “A los efectos de

¹ BOE 16 octubre 1990, núm. 248, p. 30270; rect. BOE 30 octubre 1990, núm. 260, p. 31955.

² BELTRÁN GARCÍA, S.: “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 4, 2007, pp. 215-246.

³ *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, 9 de noviembre de 1995, CETS núm. 159. Pueden consultarse el texto del Protocolo y los Estados que lo han ratificado en:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=1&DF=23/11/2009&CL=ENG> (23-11-2009).

⁴ *Protocol no. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Interterritorial Co-operation*, 5 de octubre de 1998, CETS núm. 69:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=1&DF=23/11/2009&CL=ENG> (23-11-2009).

este Protocolo, «cooperación interterritorial» se refiere a cualquier acción concertada diseñada para establecer relaciones entre comunidades o autoridades territoriales de dos o más partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza de autoridades vecinas, y comprendiendo la conclusión de acuerdos de cooperación con comunidades o autoridades territoriales de otros Estados”⁵. Estamos ante un Protocolo que entró en vigor en 2001 y que ha sido ratificado por veinte Estados hasta la fecha, entre los que no se encuentra España. No obstante, como señala Beltrán García, “(e)llo no ha impedido que las entidades territoriales de diversos países sigan cooperando, incluyendo a las Comunidades Autónomas españolas”⁶.

2. La cooperación transfronteriza en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de primera generación.

La Constitución española no menciona la cooperación transfronteriza, y el único título competencial en el que cabe en principio inscribir esta materia es el relativo a las relaciones internacionales, recogido en el artículo 149.1.3º CE como competencia exclusiva del Estado.

Los Estatutos de Autonomía de primera generación presentan escasas referencias a las relaciones de las Comunidades Autónomas con regiones de otros países. En este apartado analizamos los Estatutos de la Comunidades Autónomas que han reformado sus textos estatutarios a partir de 2006, observando la regulación antes de la respectiva reforma. En todo caso, dada la falta de regulación específica, sólo cabe examinar algunas de las disposiciones que se inscriben en la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado, a saber, la capacidad de las Autonomías de instar al Gobierno la conclusión de tratados internacionales, de ser informadas al respecto y de ejecución de los mismos en los ámbitos relevantes de sus competencias. De estas facetas, la que guarda una relación más estrecha con el tema que nos ocupa podría ser la relativa a instar del Gobierno la firma de tratados y convenios internacionales, dado que se suele poner en relación con los intereses de cooperación de las Comunidades Autónomas con territorios de otros Estados.

Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 regulaba dentro del artículo dedicado a los convenios y acuerdos de cooperación con otras Autonomías la posibilidad de la Comunidad Autónoma de “solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón y, en especial, en las derivadas de su situación geográfica como región fronteriza” (artículo 40.3). Opina Fernández Sola que “(c)on todo lo limitado que resultara este precepto, constituía una cierta novedad en el panorama estatutario español, no por la competencia en sí, sino por la peculiaridad de los intereses internacionales derivados del carácter fronterizo de la región. Este precepto ha sido el eje del Gobierno autóno-

⁵ Traducción de la autora.

⁶ BELTRÁN GARCÍA, S.: “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, op. cit., p. 216.

mico para reivindicar permanentemente una mejora de los transportes ferroviarios por el Pirineo central, ante la pasividad demostrada por el Ejecutivo galo al respecto”⁷.

También específica alusión a su condición de región fronteriza encontramos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983 (artículo 38.3), con idéntica redacción al artículo aragonés.

Hay una regulación similar en el Estatuto catalán de 1979, si bien con la peculiaridad de justificar en el idioma catalán, compartido con otros territorios y comunidades, la necesidad de posibilitar las relaciones con otras regiones, circunscribiéndolas por tanto a las relaciones culturales, aunque dentro del mismo esquema normativo que en el caso aragonés, y también en el marco de un artículo dedicado a los convenios y acuerdos de cooperación. Así, el artículo 27.4 preveía: “Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalidad podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades”.

En este mismo sentido de establecimiento de relaciones culturales se configura el Estatuto andaluz de 1981. De conformidad con su artículo 72.5, relativo a los convenios y acuerdos de cooperación, “(l)la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos”.

Otras bases legitimadoras para instar por parte de las Comunidades Autónomas la celebración de tratados internacionales al Gobierno son, en Galicia, el establecimiento de relaciones culturales (artículo 35.3), en Andalucía, Castilla-La Mancha, Asturias y Cantabria, la recepción de emigrantes de la Comunidad Autónoma (artículos 23.3, 40.3, 8.2 y 6.2, respectivamente); en la Rioja, por este mismo motivo y en general (artículos 6.4 y 14.5); en Canarias, su situación ultraperiférica (artículo 38.3); en Baleares, por su insularidad (artículo 17.4); en Madrid, en materias de interés para su comunidad (artículo 32.1)⁸.

En fin, los Estatutos de Autonomía de primera generación:

- No regulan o en todo caso no regulan directamente la cooperación transfronteriza o interterritorial.
- Las relaciones de cooperación conexas con nuestro objeto de estudio se suelen ubicar dentro de la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación.

⁷ FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14, 2007. Puede consultarse en: www.reei.org (23-11-2009).

⁸ Seguimos el análisis de MONTILLA MARTOS, J. A.: “La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), ORTEGA, L., CÁMARA VILLAR, G. y MONTILLA MARTOS, J. A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, IAAP, Sevilla, 2007, pp. 55-68 (57).

- Si recogen un contenido que pueda relacionarse en alguna medida con la cooperación interterritorial, normalmente lo hacen en el artículo de su Estatuto relativo a los tratados y convenios internacionales, de los que es responsable el Estado.
- La posible conexión con la cooperación transfronteriza o interterritorial consiste en la previsión de que los tratados o convenios internacionales se negocien con terceros Estados que cuentan con territorios o comunidades con los que una Comunidad Autónoma mantiene especiales relaciones culturales o intereses comunes.
- El procedimiento es homogéneo en cuanto consiste en la solicitud por parte de la Comunidad Autónoma al Gobierno para que celebre, y que las Cortes Generales, en su caso, autoricen, tratados o convenios internacionales, sin consecuencia jurídica alguna que derive de que el Gobierno no atienda la solicitud efectuada por la Comunidad Autónoma⁹.

3. Jurisprudencia constitucional y marco normativo de referencia.

La nota tal vez más característica en cuanto a la cooperación transfronteriza estriba en la distancia existente entre la escasa o nula regulación y el dinamismo de un fenómeno intrínseco a la vida cotidiana de los territorios fronterizos¹⁰. La realidad ha ido pues por delante de la norma, que sólo *a posteriori* y de forma progresiva ha ido abriendo y regulando la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo iniciativas de cooperación transfronteriza e incluso interterritorial. En este apartado se enumeran y describen la jurisprudencia constitucional y la normativa de referencia siguiendo un criterio cronológico, poniendo de relieve la apertura y evolución progresiva del ordenamiento jurídico español a este tipo de cooperación por parte de las Comunidades Autónomas.

Acorde con la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales y con la escasa o nula regulación de la cooperación transfronteriza en los Estatutos de Autonomía es la primera jurisprudencia constitucional, que realiza una interpretación extensiva de la materia internacional vetando cualquier acción exterior de las Comunidades Autónomas. Así cabe recordar la jurisprudencia constitucional de los años 80 que configura las relaciones internacionales como una materia reservada “íntegra y exclusivamente al Estado”, de modo que “ninguna comunidad puede asumir competencias, ni siquiera de ejecución” (STC 1/1982, FJ 13).

En particular, es significativa a nuestros efectos la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, que resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno, en relación con el denominado “Comunicado de Colaboración” suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, que concluye que “sólo al Estado le

⁹ MONTILLA MARTOS, J. A.: “La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 57.

¹⁰ BELTRÁN GARCÍA, S.: “Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas”, IEA-UAB, Bellaterra, 2001, pp. 85 y ss.

es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias” (FJ 5), atribuyendo por tanto la competencia controvertida al Estado. En la argumentación que conduce a dicha conclusión, el Tribunal Constitucional subraya: “(L)os Estatutos de Autonomía se limitan, en la cuestión que examinamos, a facultar, en general, a las Comunidades Autónomas para instar del Estado la negociación de ciertos Tratados y/o para recibir información acerca de la negociación relativa a los Tratados referentes a ciertas materias”.

En el caso del Estatuto gallego examinado, se establece que la Comunidad Autónoma “podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización los Tratados o Convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos” (artículo 35.3), precepto éste –dice el Tribunal– “cuya ubicación sistemática dentro de la regulación de los Convenios y Acuerdos de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las demás Comunidades Autónomas (artículos 35.1 y 2) resulta expresiva del ceñido ámbito de pacción a que ha de circunscribirse, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, la aludida Comunidad” (FJ 4).

De modo que el acto impugnado –el Comunicado suscrito por la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente–, “en cuanto que refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece”. La cuestión fundamental para el Alto Tribunal no reside en si el acuerdo controvertido compromete o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo decisivo es que la Comunidad Autónoma no puede establecer un acuerdo o compromiso de tales características, “puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado” (FJ 5).

La ratificación por España en 1990 del Convenio Marco Europeo de 1980, de Cooperación transfronteriza, antes referido, supuso un punto de inflexión en la materia que encontró pronto reflejo en la evolución de la jurisprudencia constitucional. La ratificación del Convenio implica el compromiso de los Estados de facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otros Estados (artículo 1). No obstante, España formuló una reserva al Convenio disponiendo que supeditaba la efectiva aplicación del mismo a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra parte contratante afectada o, en su defecto, subordinando la eficacia de los convenios de colaboración suscritos por entidades territoriales fronterizas a la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas.

La Sentencia 165/1994, (Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas), viene a matizar la inicial postura del Tribunal Constitucional, abriendo la puerta a la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, al señalar que “la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales” (FJ 6). Esta Sentencia entronca así con el voto particular a la Sentencia 137/1989, crítico con la interpretación

rígida y expansiva del artículo 149.1.3º CE, y con la concepción globalizante de las relaciones internacionales, como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado, que “impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, se vean posibilidades de propiciar la colaboración de empresas y organismos públicos que, por su alta especialización en una determinada materia, pueda resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos”.

Posteriormente, España firmó con Francia el Tratado de 10 de marzo de 1995, de Cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Tratado de Bayona), con el propósito de facilitar la aplicación del Convenio Marco de 1980, partiendo del dinamismo de la cooperación que se estaba produciendo entre las entidades territoriales francesas y españolas. El Tratado autoriza a las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera a emprender acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de la cooperación pertenezca al ámbito competencial de la entidad territorial y cuando exista entre ellas un interés común. La formalización de la cooperación se produce a través de la conclusión de Convenios de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales. Estos Convenios permiten a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones, así como crear organismos de cooperación, o participar en organismos existentes. Resulta especialmente relevante que este Tratado prevea incluso alguna forma de cooperación interterritorial, al quedar abierto a entidades territoriales extranjeras en su artículo 5.3.

En el marco de este progresivo reconocimiento de la actividad transfronteriza, se aprobó el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, regulando la comunicación previa a la Administración General del Estado y la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

El 3 de octubre de 2002 se firmó el Tratado entre España y Portugal¹¹, conocido como Tratado de Valencia, que tiene por objeto promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas. El ámbito de aplicación del Tratado se detalla en su artículo 3: Por parte española, se centra en las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; en las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; y en los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.

¹¹ BOE 12 septiembre 2003, núm. 219, p. 33937; rect. BOE 23 octubre 2003, núm. 254, p. 37886.

4. La cooperación transfronteriza (e interterritorial) en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

4.1. Ubicación sistemática.

La cooperación transfronteriza aparece regulada en los Estatutos de nueva generación, por regla general dentro de un Capítulo relativo a la acción exterior de las Comunidades Autónomas, que generalmente se inscribe dentro de un Título que versa sobre las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma. Es el caso del Capítulo IV sobre Acción exterior de la Comunidad Autónoma, ubicado dentro del Título VII sobre Cooperación institucional y acción exterior del Estatuto aragonés; del Capítulo III, sobre Acción exterior de la Generalitat, dentro del Título V, de las Relaciones institucionales de la Generalitat, del Estatuto catalán; y del Capítulo I, La acción exterior, del Título VII, sobre Relaciones institucionales, del Estatuto balear. En el caso valenciano, la cooperación que nos ocupa se regula en el Título VII sobre Acción exterior, que consta de un único artículo.

Por su parte, en el Estatuto andaluz no sólo es relevante el Capítulo IV, sobre Acción exterior, sino también el Capítulo V, relativo a la Cooperación al desarrollo, ambos pertenecientes al Título IX sobre Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto castellano-leonés dedica disposiciones tanto del Capítulo II, sobre Relaciones con la UE y participación en la política europea del Estado, como del Capítulo III, sobre Acción exterior de la Comunidad Autónoma, ambos dentro del Título IV, Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León, a la regulación de la cooperación transfronteriza o interterritorial.

Además, debemos añadir a esta regulación la referencia, normalmente dentro del Título preliminar o Título primero de los distintos Estatutos, a los colectivos de ciudadanos de la Comunidad Autónoma que residen en el exterior y las posibilidades de cooperación que al respecto se disponen y que luego detallaremos (artículo 6 EA; artículo 8 EAr.; artículo 9 ECL; artículo 13 EC; artículo 3.3 EV; artículo 11 EB).

4.2. Contenidos presentes en los Estatutos antes de la reforma.

En primer lugar, entroncando con las versiones de los Estatutos antes de las reformas sucedidas a partir de 2006, debe señalarse que los textos estatutarios siguen regulando la posibilidad de solicitar al Estado, sin vinculación jurídica alguna, la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para la Comunidad Autónoma, aludiendo, en su caso, al carácter fronterizo de la región (por ejemplo, el artículo 97 del Estatuto aragonés de 2007 o el artículo 68.1 del nuevo Estatuto castellano-leonés).

Es el caso también del Estatuto andaluz que continúa recogiendo en el nuevo artículo 243 la posibilidad de que la Comunidad Autónoma solicite del Gobierno “que celebre y presente, en

su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos”.

4.3. Cooperación transfronteriza y cooperación interregional.

La principal novedad en la materia que presentan los Estatutos de nueva generación radica precisamente en la inclusión y regulación de la cooperación transfronteriza e interregional, de tal modo que se prevé ahora en los Estatutos de Autonomía la posibilidad plena de establecer relaciones de cooperación con otros territorios de países vecinos o de terceros Estados.

Esta posibilidad de cooperación se concreta en el caso aragonés en la regulación de la cooperación transfronteriza, por tanto, con regiones europeas, (artículo 98.1: “La Comunidad Autónoma de Aragón, como territorio limítrofe, promoverá la cooperación con las regiones europeas con las que comparte, por dicho carácter, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales”); y en la cooperación interregional, con territorios situados en cualquier país (artículo 98.2: “En el ámbito de la cooperación interregional, Aragón impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes”).

La cooperación prevista se circunscribe en principio a entidades infraestatales, europeas o de cualquier parte del mundo, dado que el único requisito se recoge en la amplia fórmula de “compartir intereses comunes”.

El procedimiento para materializar este tipo de relaciones es la suscripción de acuerdos de colaboración por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ámbito de sus competencias (artículo 96.2).

En el Estatuto catalán de 2006, se empieza por proclamar en el Título preliminar el deber de la Generalitat de promover la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación con las comunidades y los territorios –pertenecientes o no al Estado español– que tienen vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña (artículo 12). A tal efecto, se dispone que la Generalitat, o el Estado, según proceda, suscriban convenios, tratados y otros instrumentos de colaboración en todos los ámbitos, que pueden incluir la creación de organismos comunes.

Ya en el Título relativo a las relaciones institucionales de la Generalidad se establece el deber de ésta de impulsar la proyección de la Comunidad Autónoma en el exterior, reconociendo su capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado (artículo 193). A tal fin la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias (artículo 195), y se dispone que los órganos de representación exterior del Estado presten el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat en este sentido. No se concreta en este caso si el interlocutor de Cataluña en los acuerdos de colaboración debe ser un ente infraestatal (regiones o similar)

o puede ser estatal, al igual que ocurre en varios de los Estatutos reformados (véanse, por ejemplo, los artículos 241 del Estatuto andaluz ó 101.3 del Estatuto balear).

Más precisa en este sentido es la regulación concreta de la cooperación transfronteriza e interregional que se efectúa en el artículo 197:

“1. La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan. 2. La Generalitat debe promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1”.

Se reserva, pues, un apartado a la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses, sin exigir el carácter fronterizo, y otro a la cooperación con otros territorios en general, con un esquema por tanto similar al Estatuto aragonés en este sentido.

Como peculiaridad cabe señalar la función de coordinación de las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, “sin perjuicio de la autonomía que tengan”, que la Generalitat se reserva (artículo 199).

Como antes señalábamos, al igual que en caso catalán, el Estatuto andaluz dispone con cierta ambigüedad en su artículo 241 que: “La Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses andaluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía”.

Por otra parte, Andalucía inscribe en la cooperación al desarrollo, rúbrica del Capítulo V del Título IX de su Estatuto, tanto la cooperación interregional como la transfronteriza (artículo 246): “La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación”.

Al igual que en el caso catalán, la Junta de Andalucía se reserva una función de coordinación de la acción exterior en materia de cooperación de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía (artículo 247).

Por otra parte, el Estatuto andaluz habilita a la Comunidad Autónoma para participar en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía (artículo 244).

En el Estatuto de Castilla y León se prevé con carácter general que la Comunidad de Castilla y León, por sí misma o en colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas, podrá “llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales” (artículo 67.1). Además, se regulan específicamente las relaciones de cooperación con las regiones europeas, distinguiendo el establecimiento de relaciones de cooperación con “las regiones europeas con

las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales” (artículo 66.1) y “relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental” (artículo 66.2). El Estatuto castellano-leonés regula por tanto, al igual que los ya referidos, la cooperación transfronteriza e interregional.

En cuanto a los medios de la acción exterior, la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León.

Baleares introduce en su Estatuto como marco el artículo 5, relativo a los territorios con los que guarda vínculos lingüísticos y culturales: “El Gobierno ha de promover la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado español, que tienen vínculos lingüísticos y culturales con las Illes Balears. A estos efectos, el Gobierno de las Illes Balears y el Estado, de acuerdo con sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios, tratados y otros instrumentos de colaboración”.

Más adelante, el Estatuto balear parte de la acción exterior de la Comunidad Autónoma (artículo 101) que, “sin perjuicio de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales, impulsa la proyección de las Illes Balears en el exterior y promueve sus intereses en este ámbito”. Además, reconoce su propia capacidad “para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado”. A estos efectos, la Comunidad Autónoma puede suscribir acuerdos de colaboración para la promoción de sus intereses en el marco de las competencias que tiene atribuidas (artículo 101.3). En particular en cuanto al tema que nos ocupa, se reconoce la posibilidad de que Baleares promueva la “cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales” (artículo 103).

Por su parte, el Estatuto valenciano, además del reconocimiento general de la acción exterior de la Comunidad Autónoma (artículo 62.2), establece la posibilidad de colaborar no sólo con otras regiones europeas (artículo 62.4), sino incluso con otros Estados (artículo 62.5). Los medios al efecto son, respectivamente, la firma, por parte de la Generalitat, previa autorización de Les Corts, de convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios, y los acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, con la precisión de que no tengan el carácter de tratados internacionales, y dando cuenta de los mismos a Les Corts.

4.4. Cooperación al desarrollo.

Novedosa es también en los Estatutos reformados la regulación de la cooperación al desarrollo, generalmente como elemento de la acción exterior de la Comunidad Autónoma [entre otros, artículo 62.3 del Estatuto valenciano, o artículo 67.4 del EA castellano-leonés: “En su acción exterior los poderes públicos de Castilla y León promoverán la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la prohibición de cualquier forma de discriminación y la cooperación al desarrollo (...)]”.

Pero también, por su ubicación sistemática, aparece como una forma de cooperación paralela a la cooperación transfronteriza e interterritorial (por ejemplo, artículo 197.3 EC: “La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo”; o artículo 245.2 EA: “La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África”).

En cuanto a los medios para llevar a cabo la cooperación al desarrollo, el Estatuto Balear dispone: “Para conseguir este objetivo (los poderes públicos de las Illes Balears) deben establecer programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y con las instituciones públicas y privadas que sean necesarios para garantizar la efectividad y la eficacia de estas políticas en las Illes Balears y en el exterior” (artículo 105).

Finalmente, en el Estatuto aragonés la cooperación al desarrollo aparece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (artículo 71.36^a).

4.5. Cooperación con los territorios que acogen emigrantes de la Comunidad Autónoma.

La atención que las Comunidades Autónomas han querido dispensar a sus ciudadanos que se ven obligados a vivir y trabajar en el exterior, y la voluntad de fomentar los vínculos con estos colectivos a los que ya se aludía en las versiones originarias de los Estatutos, han conducido, tras la última oleada de reformas, a establecer la posibilidad de formalizar, por parte de los Gobiernos autonómicos, acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios en los que existan dichas comunidades de ciudadanos en el exterior.

Así, en el Estatuto aragonés (artículo 8.2), “El Gobierno de Aragón, en el ámbito de sus competencias, podrá formalizar acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios en los que existan comunidades aragonesas del exterior y solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios internacionales”. Se trata de dos posibilidades, la formalización de acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios de acogida, o la solicitud al Estado de celebración de los correspondientes tratados o convenios internacionales, que se presentan también en los artículos 13 del Estatuto catalán, artículo 9.3 del Estatuto castellano-leonés o en el artículo 6.2 del Estatuto andaluz.

En el caso andaluz se ha querido no obstante vincular además la atención a los andaluces en el exterior con la cooperación al desarrollo: “Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía” (artículo 245.3).

Un paso atrás queda en este aspecto el Estatuto valenciano, que solamente se refiere con respecto a las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana a la posi-

bilidad de que la Generalitat solicite del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios con los Estados donde existan dichas Comunidades (artículo 3.3).

Por su parte, Baleares se remite, como antes señalábamos, a los territorios con vínculos lingüísticos y culturales con las islas, pero no expresamente a las comunidades de sus ciudadanos en el exterior.

5. Legislación de desarrollo tras las reformas estatutarias.

Las novedades legislativas más relevantes paralelas o posteriores a las reformas estatutarias en curso tienen su origen en el Derecho comunitario. El Reglamento (CE) número 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)¹², ha abierto la posibilidad de crear en el territorio de la Comunidad una Agrupación europea de cooperación territorial, cuyo objetivo es facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación con el fin de reforzar la cohesión económica y social (artículo 1). El Reglamento recurre a la fórmula “cooperación territorial” para denominar todos los tipos de cooperación que engloba: transfronteriza, transnacional y/o interregional. La AECT estará integrada por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales, y organismos regidos por el Derecho público¹³, pudiendo ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías, y siempre que la AECT se constituya por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros (artículo 3).

A efectos de garantizar la aplicación efectiva del Reglamento, se ha dictado en España el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, que parte en su exposición de motivos del explícito reconocimiento del notable desarrollo alcanzado por la dimensión regional y local del proceso de integración comunitario. El Real Decreto precisa el procedimiento a seguir para facilitar la constitución y funcionamiento de las Agrupaciones europeas de cooperación territorial que puedan constituirse conforme al Derecho español o en las que vayan a participar entidades públicas españolas. Se justifica la aprobación de la norma en “la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que habilita a las instituciones estatales –en este caso al Gobierno de España– para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas –así como de las restantes entidades territoriales– de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, de competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional”. Se invoca asimismo la condición de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas para aquellos extremos del Real

¹² DOUE de 31 de julio de 2006, L 210/19.

¹³ A efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Decreto que contienen normas sobre el procedimiento a seguir para la constitución y funcionamiento de las citadas entidades de cooperación territorial.

Por otra parte, respecto a la legislación autonómica de desarrollo, cabe citar la Ley 4/2009, de 22 junio, sobre Ordenación del Territorio de Aragón, en cuyo artículo 14 se prevé que "(c)orresponde al Gobierno de Aragón adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza con las autoridades territoriales de Francia en materia de ordenación del territorio, previa comunicación al Estado, conforme a lo dispuesto en el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 mayo 1980, el Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, hecho en Bayona el 10 marzo 1995, y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto". Esta norma pone así de relieve el nuevo carácter público de la cooperación transfronteriza, que abre la estela de su progresiva inclusión en la legislación autonómica infraestatutaria.

6. Conclusiones.

La cooperación transfronteriza ha experimentado una importante evolución tras las reformas estatutarias de 2006 en adelante. En la parca regulación de los Estatutos de Autonomía previa a las reformas, sólo cabía detectar un atisbo de apertura a la cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas en la posibilidad de las mismas de solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés autonómico y, en algunos casos, en relación con el carácter de región fronteriza de la Autonomía.

En los Estatutos de Autonomía de nueva regulación se recogen las anteriores disposiciones, pero también se incluye y regula la cooperación transfronteriza, generalmente en el marco y como una de las manifestaciones de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

La cooperación de las Comunidades Autónomas con regiones o territorios de otros Estados no queda siquiera limitado al carácter fronterizo de la relación, sino que los Estatutos se refieren también a la cooperación con territorios de otros países en general. Algunas de las disposiciones que regulan la materia se estructuran en función de la posibilidad de cooperación con regiones europeas, con una especial referencia a Portugal en el Estatuto castellano-leonés, y a otros territorios de terceros Estados. De modo que cabe hablar de cooperación transfronteriza o interregional o, tal vez incluso, interterritorial.

Algunos Estatutos definen con ambigüedad a los interlocutores de las relaciones de cooperación, por lo que podría entenderse que también terceros Estados podrían ser sujetos de las mismas, algo que expresamente se contiene en el Estatuto valenciano.

El medio o procedimiento para la formalización de las relaciones de cooperación ya no consiste sólo en la solicitud al Gobierno estatal de que celebre un tratado o convenio internacional, sino en los acuerdos de colaboración.

La cooperación se extiende asimismo a la cooperación al desarrollo, de carácter humanitario, más o menos vinculada a la cooperación transfronteriza, y a la atención a los colectivos de emigrantes de la Comunidad Autónoma en el exterior. Al respecto, las Comunidades Autónomas se imponen el deber de velar por dichos colectivos estableciendo acuerdos de cooperación con las instituciones de referencia de los territorios donde se encuentren tales comunidades.

En suma, la apertura de los Estatutos recientemente reformados a la cooperación interregional supone reflejar una realidad ignorada por las normas básicas de las Comunidades Autónomas. Su inclusión en los Estatutos supone el lógico reconocimiento de un fenómeno dinámico y muy relevante para la vida socio-económica de los diversos territorios, fronterizos o no, coherente además con los anteriores pasos dados por el ordenamiento jurídico español en la senda de la regulación y el fomento de la cooperación interregional.

§ 39. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Francisco Balaguer Callejón

Sumario

- 1. Reforma estatutaria y naturaleza jurídica de los Estatutos.**
- 2. La participación autonómica en la reforma prevista en los primeros Estatutos.**
- 3. La participación autonómica en la reforma prevista en los nuevos Estatutos.**
- 4. Conclusiones.**

1. Reforma estatutaria y naturaleza jurídica de los Estatutos.

La trascendencia que tiene la participación autonómica en la reforma estatutaria se deriva de la específica naturaleza jurídica de los Estatutos en cuanto en ellos confluyen la voluntad territorial y la estatal. La participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de elaboración y en las eventuales reformas del Estatuto es lo que nos permite diferenciar entre autonomía regional y otros institutos similares que entran dentro de la categoría global de descentralización. La obligada participación autonómica en la reforma determina la irrevocabilidad de los poderes otorgados a los territorios, que se configuran por ello como poderes de naturaleza constitucional. A través de la institución de la reforma estatutaria se establecen límites formales (procedimentales) frente al legislador estatal que otorgan una especial naturaleza a la autonomía de las CCAA. El Derecho autonómico obtiene así una protección especial porque el legislador estatal sólo podrá alterar el orden autonómico con la conformidad previa de la CA.

Pese a la existencia de diversos procedimientos de aprobación inicial de Estatutos en la Constitución y a la previsión constitucional de procedimientos de reforma también diferentes que han podido ser particularizados por los propios Estatutos (en virtud de la capacidad autónoma de las CCAA de singularizar sus procedimientos de reforma) los Estatutos de Autonomía de las CCAA (a diferencia de los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) comparten una misma función constitucional de garantía de la autonomía de las CCAA. Función que se desarrolla a través de la rigidez del Estatuto. Esa garantía no podría desarrollarse de igual modo —a pesar del control último que realiza el TC— si el Estado pudiera modificar libremente el Estatuto y alterar el sistema competencial de la CA, o la relación entre sus instituciones de autogobierno.

La rigidez del Estatuto garantiza así el *status* constitucional de las CCAA y el sometimiento de Estado y CCAA a los límites constitucionales. La rigidez estatutaria, por tanto, es lo que convierte al Estatuto en algo más que una Ley Orgánica: es, funcionalmente, la Constitución de la Comunidad Autónoma, una Ley del ordenamiento constitucional, lo que no es incompatible con el hecho de que el Estatuto se integre en el ordenamiento a través de una Ley de las Cortes Generales.

2. La participación autonómica en la reforma prevista en los primeros Estatutos.

La Constitución remite a los propios Estatutos para determinar los procedimientos de reforma, dentro del marco establecido por la propia Constitución. Ese marco es muy amplio porque el artículo 147.3 CE, se limita a indicar que “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”. A esa exigencia general se añade la del artículo 152.2 CE para los Estatutos de Autonomía plena (que siguieron la vía del artículo 151 CE), en virtud del 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”. Este requisito se corresponde con la necesidad de

sometimiento previo a referéndum para la aprobación de este tipo de Estatutos, aunque nada impide que se pueda incorporar a los Estatutos que siguieron la vía del artículo 143 CE¹. En todo caso, la Ley Orgánica debe ser siempre la formulación final de la reforma, a tenor de lo establecido en el artículo 81.1 CE, por el que “Son Leyes Orgánicas [...] las que aprueben los Estatutos de Autonomía”. Este artículo es aplicable tanto a los Estatutos de Autonomía plena como a los de Autonomía diferida.

Siguiendo las indicaciones establecidas por la Constitución, la mayor parte de los Estatutos incorporaron diversos procedimientos de reforma, aun cuando no todos se caracterizaran como tales. En los procedimientos de reforma se suele atribuir la iniciativa no sólo a órganos autonómicos (o locales), sino también a órganos del poder general del Estado (Gobierno, Cortes Generales) en congruencia con la doble voluntad que reside en el Estatuto.

La participación autonómica quedaba salvaguardada en todo el proceso de reforma tanto en los procedimientos formalizados como en los que no se consideran reforma. Estos últimos hacen referencia, esencialmente, a las modificaciones del sistema tributario que deben ser acordadas en la Comisión Mixta Estado-CA correspondiente². Por lo que se refiere a los procedimientos formalizados, está prevista siempre la intervención del Parlamento autonómico no sólo en la fase de iniciativa sino también como requisito necesario para la aprobación del Proyecto o la Propuesta de Reforma. La aprobación por el Parlamento autonómico es condición necesaria para la tramitación de la propuesta incluso cuando son otros órganos autonómicos o estatales (en algunos casos también un porcentaje de municipios) quienes adoptan la iniciativa (Consejos de Gobierno autonómicos o Cortes Generales³, aunque también, de acuerdo con lo dispuesto en algunos Estatutos, el Gobierno de la Nación).

Por lo que se refiere a la normativa estatal, la tramitación de las reformas estatutarias en las Cortes Generales está regulada por las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, relativas ambas al procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

La Resolución de la Presidencia del Congreso diferencia dos procedimientos, el ordinario (para los Estatutos que no siguieron la vía del artículo 151) y un procedimiento especial para los cuatro Estatutos (Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía) que siguieron el procedimiento del artículo 151.2 CE. En ambos casos está previsto que la última palabra le corresponda siempre a la Comunidad Autónoma en el sentido de que el Parlamento autonómico podrá retirar la Propuesta de

¹ Como han hecho algunos de los nuevos Estatutos: artículos 81.5 EV y 115.7 EAr.

² Cfr. por ejemplo, a este respecto el artículo 57.2 y 3 del anterior EA así como la Disposición Adicional Sexta, apartados 2 y 3 del anterior EC. En los nuevos Estatutos, cfr. el artículo 178.2 y 3 EA y la Disposición Adicional Séptima EC.

³ Salvo el Estatuto de Madrid que no contempla iniciativa alguna de órganos estatales: cfr. artículo 64.1 EM. Por su parte, la LORAFNA la reconoce sólo al Gobierno de la Nación, que es el único órgano estatal con capacidad de iniciativa en el caso de Navarra: cfr. artículo 71.2 LORAFNA.

Reforma en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara⁴. Por su parte, la Resolución de la Presidencia del Senado establece la misma diferenciación entre procedimientos y también en ella se establece para ambos la posibilidad de que el Parlamento autonómico retire la Propuesta de Reforma en cualquier momento⁵.

En el procedimiento especialmente previsto para los Estatutos que siguieron la vía del artículo 151.2 CE se contempla, además, un paralelismo con las previsiones de ese precepto constitucional, de manera que, de acuerdo con la Resolución del Congreso, si se presentan enmiendas a la Propuesta de Reforma, éstas deberán ser examinadas en la Comisión Constitucional con el concurso de una delegación integrada por el mismo número de miembros de la Comisión con el objeto de intentar alcanzar un acuerdo sobre una formulación definitiva de la reforma⁶. La misma previsión se contempla en la Resolución del Senado⁷.

⁴ En el apartado Quinto de la Resolución, aplicable tanto al procedimiento ordinario como al especial, se indica que: "1. La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara. 2. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, dejándose transcurrir un período de diez días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso. 3. En el supuesto de que el Senado introdujese enmiendas, el plazo de diez días se computará entre la notificación del texto aprobado definitivamente por el Congreso y la proclamación de dicha aprobación, que quedará, en consecuencia, diferida hasta la primera sesión plenaria que se celebre una vez transcurrido dicho plazo. 4. En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, la propuesta de reforma se entenderá retirada siempre que se reciba en el Congreso de los Diputados la correspondiente comunicación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma con anterioridad al momento en el que se haya de tener lugar la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso o la proclamación de su aprobación definitiva. 5. En el supuesto de que la Asamblea de la Comunidad Autónoma ejercite el derecho de retirada reconocido en esta Resolución, se entenderá que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales".

⁵ El apartado Quinto de la Resolución, aplicable igualmente a los dos procedimientos, establece que: "1. La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva de la propuesta por la Cámara o al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, oponiendo su veto o aprobando la propuesta con enmiendas. 2. La retirada de la propuesta por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada supondrá que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales".

⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el apartado Séptimo de la Resolución: "4. Cuando se hayan presentado enmiendas, el Presidente del Congreso lo notificará a la Asamblea proponente, invitándola a designar, si no lo hubiere hecho con anterioridad, una delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma. 5. La Comisión Constitucional, dentro del plazo de dos meses, a contar desde la finalización del plazo de enmiendas, examinará la propuesta de reforma con el concurso y asistencia de la delegación de la Asamblea proponente a la que se refiere el párrafo anterior, para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 6. Para la obtención de dicho acuerdo se procederá conforme a lo previsto en los artículos 139, 140, 141, 142 y 143.1 del Reglamento, sin más modificación que la de entender referidas a las enmiendas al articulado las menciones que en los mismos se contienen a los motivos de desacuerdo. Si se alcanzase el acuerdo, el texto resultante será sometido a votación final del Pleno, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros para su aprobación. 7. Transcurrido el plazo de dos meses sin que se haya alcanzado acuerdo, la Comisión Constitucional se pronunciará sobre las enmiendas al articulado que se hayan presentado mediante la formulación del correspondiente Dictamen, que será sometido al Pleno de la Cámara".

⁷ Igualmente en su apartado Séptimo: "1. Cuando se hayan presentado enmiendas o propuestas de veto, el Presidente del Senado lo comunicará a la Asamblea proponente invitándola a designar en el plazo de cinco días a contar desde el fin del plazo de enmiendas, si no lo hubiere hecho con anterioridad, una delegación de parlamentarios autonómicos, que no

Este procedimiento es claramente respetuoso con la posición constitucional de las Comunidades Autónomas. No sólo son normas congruentes con el texto constitucional, sino que son también normas respetuosas con el equilibrio que hay que mantener en esta materia entre la voluntad del territorio y la del Estado. Más respetuosas, desde luego, que el procedimiento de aprobación establecido en el artículo 151.2 CE. En efecto, mientras el artículo 151.2 CE hace posible que el Estatuto sea aprobado con la mera voluntad de las Cortes Generales y sometido así a referéndum (artículo 151.2.5º), esto no es posible para la reforma con la normativa actualmente desarrollada por el Congreso y el Senado. De acuerdo con esa normativa, las Cortes Generales nunca podrían aprobar un texto con el que no estuviera de acuerdo el Parlamento autonómico ya que, como hemos visto, según se indica en ambas resoluciones (artículo quinto en ambos casos), el Parlamento autonómico podrá retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación parlamentaria, antes de su aprobación definitiva. La normativa actual es equilibrada porque, a diferencia del procedimiento de aprobación del Estatuto que daba la última palabra a una sola de las partes (a las Cortes Generales), el de su reforma le da la última palabra a ambas partes, de tal manera que si no hay acuerdo entre ellas no es posible aprobar la reforma⁸.

En la Resolución del Congreso se establece, en el número 1 de su apartado Quinto que “La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara”. En la del Senado se dispone, en el número 1 de su apartado Quinto que “La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva de la propuesta por la Cámara o al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, oponiendo su veto o aprobando la propuesta con enmiendas”.

Una garantía adicional para las CCAA que siguieron la vía del artículo 151 CE, es la convocatoria de un referéndum sobre el texto del Estatuto. El referéndum es el último trámite que debe pasar el Estatuto una vez que se ha aprobado como Ley Orgánica. De ese modo, es la ciudadanía de la CA la que tiene la última palabra sobre el texto que se ha aprobado en las Cortes Generales.

excederá del número de miembros de la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma. 2. La Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, en el plazo de un mes a contar desde la finalización del plazo de enmiendas, examinará la propuesta de reforma con el concurso y asistencia de la delegación parlamentaria de la Comunidad Autónoma afectada, para determinar su formulación definitiva”. Por su parte, para el procedimiento ordinario, el apartado Tercero prevé en el segundo párrafo de su punto 4 que “Dentro del plazo de presentación de enmiendas, la Comisión podrá solicitar la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente. Asimismo ésta podrá solicitar la presencia de dicha delegación ante la Comisión”.

⁸ Cfr. a este respecto, los AATC 44 y 45/2005, de 31 de enero, FJ 3, en los que el Tribunal desestima las pretensiones de los recurrentes en el sentido de que para el procedimiento de reforma de los Estatutos que siguieron la vía del artículo 151 tuviera que seguirse el procedimiento establecido para la aprobación de esos Estatutos por la Constitución (cfr. igualmente ATC 82/2006, de 15 de marzo, FJ 8). Lo sorprendente de la polémica que se generó en torno a la pretensión de que se aplicara el procedimiento del artículo 151.2 CE a la reforma estatutaria es que ese procedimiento era menos respetuoso con la voluntad del territorio que la regulación establecida en las Resoluciones de la Presidencia del Congreso y del Senado (a pesar de lo cual el artículo 151.2 CE se invocaba por los promotores de la reforma del Estatuto del País Vasco como si realmente les resultara más beneficioso).

Eso significa que, incluso en el supuesto de que la CA no decidiera retirar la propuesta y de que se produjeran eventuales modificaciones no queridas por la ciudadanía de la CA, ésta podría decidir en el referéndum correspondiente la no ratificación o no confirmación de la reforma (en la expresión que utilizan los Estatutos) que, por tanto, no entraría en vigor.

Es preciso señalar, por último, que algunos Estatutos habían previsto un procedimiento simplificado destinado bien a la ampliación de competencias que la Constitución no atribuyera al Estado (los Estatutos que no siguieron la vía del artículo 151.2 CE) bien a las reformas institucionales (los Estatutos de Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía). El primero de los supuestos se mantiene todavía en algunos Estatutos aunque ha perdido ya su razón de ser. Por su parte, el segundo de ellos, que afecta a las reformas que tuvieran por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectaren a las relaciones de ésta con el Estado implica una mayor capacidad de decisión de la CA ya que las Cortes sólo intervienen, en principio, formalizando la reforma a través de una Ley Orgánica⁹.

No obstante, la decisión sobre si la propuesta de reforma afecta o no a sus relaciones con el Estado no corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma. Antes bien, las Cortes Generales deben ser consultadas y, si se declaran afectadas, la propuesta se reconduce al procedimiento general de reforma. Para este tipo de reforma estaba y está previsto¹⁰ que el referéndum se realice con anterioridad a la aprobación por las Cortes mediante Ley Orgánica, al contrario que en el procedimiento general de reforma, en el que el referéndum constituye el último trámite. El motivo es la vinculación obligada de las Cortes al texto de la reforma tal y como se presenta a referéndum ya que previamente no se han declarado afectadas por la reforma. Por ese motivo, se puede decir que en este procedimiento existe una única manifestación de voluntad real, la de la CA, siempre que la reforma se circunscriba a los límites inherentes a una modificación estricta en la organización de los poderes internos de la CA, ya que sólo en caso contrario podrán intervenir las Cortes Generales.

3. La participación autonómica en la reforma prevista en los nuevos Estatutos.

La participación autonómica en la reforma sigue las líneas generales establecidas previamente a las reformas estatutarias. Ha habido cambios significativos, no obstante, en algunas CCAA, ya que tanto Aragón como la Comunitat Valenciana han incorporado, como trámite final, un referéndum sobre la reforma. En el caso de Aragón, el referéndum es facultativo, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 115 EAr., que establece que: “La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado

⁹ Cfr. artículos 47 EG y 47 EPV. En los primeros Estatutos de Andalucía y Cataluña, el procedimiento original se contemplaba en los artículos 75 y 57 respectivamente.

¹⁰ Salvo en la regulación del nuevo Estatuto de Cataluña, como veremos más adelante.

para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros¹¹.

En el caso de la Comunitat Valenciana, el referéndum es preceptivo salvo en los supuestos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias de la CA. El referéndum está previsto en el apartado 7 del artículo 81 EV, de acuerdo con el cual “La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluir (sic) la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias”¹².

Como se puede observar, en estos dos supuestos se ha previsto que la Ley Orgánica que apruebe la reforma incluya la autorización del Estado para la convocatoria del referéndum de ratificación de la reforma. En sentido similar, en el nuevo Estatuto de Andalucía se ha modificado la regulación de la autorización del referéndum final para el procedimiento ordinario que ahora se considera implícitamente concedida por el Gobierno de la Nación cuando la Ley Orgánica ratifique la reforma del Estatuto. La Junta de Andalucía tiene entonces seis meses como máximo para someter a referéndum la reforma¹³. No ocurre lo mismo en el procedimiento simplificado, que ha mantenido su regulación previa¹⁴.

El nuevo Estatuto de Cataluña ha previsto también –para el procedimiento general de reforma– que la autorización para la celebración del referéndum se incorpore a la Ley Orgánica de aprobación de la reforma, de manera que la Generalitat lo pueda convocar en el plazo de seis

¹¹ Este precepto es aplicable, como es lógico, a las reformas que se realicen a partir de su entrada en vigor. La Disposición Transitoria Quinta EAr. dispone, a esos efectos, que “El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 115 serán exigibles para las reformas de este Estatuto que se pudieran producir en el futuro”.

¹² También en este caso, el precepto sólo es aplicable a las reformas que se realicen a partir de su entrada en vigor. La Disposición Transitoria Quinta EV dispone que “El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 81 serán exigibles para las reformas de este Estatuto que se pudieran producir en el futuro”.

¹³ Artículo 248.3 EA: “La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta”. Obviamente, para el referéndum sobre el Estatuto de 2007 se aplicaron las previsiones del anterior, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta EA: “De conformidad con lo establecido en el artículo 74.3 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, una vez aprobada la Ley Orgánica de reforma de dicho Estatuto, el Gobierno de la Nación autorizará la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 74.1.b) de la mencionada Ley Orgánica en el plazo máximo de seis meses”.

¹⁴ Artículo 249, letra c) EA: “Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado anterior, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto”. Hay que tener en cuenta que, en este procedimiento, la Ley Orgánica de aprobación del Estatuto es posterior al referéndum, ya que la letra d) de ese mismo artículo establece que “Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”. Por ese motivo, no puede haber aquí una autorización implícita realizada a través de Ley Orgánica.

meses¹⁵. Por lo que se refiere al procedimiento para la reforma de los Títulos que no afectan a las relaciones con el Estado, no hay ninguna previsión específica de esa naturaleza. Podría interpretarse, sin embargo, que resulta aplicable la establecida con carácter general en la medida en que en el nuevo Estatuto de Cataluña se ha modificado el orden que contemplaba el primer Estatuto (que sí se ha mantenido en el nuevo Estatuto de Andalucía). El referéndum no se celebrará ya antes de que se elabore la Ley Orgánica de aprobación del Estatuto¹⁶ sino con posterioridad a ésta¹⁷ por lo que la Ley Orgánica de aprobación sí podría contener la autorización del Estado para celebrar el referéndum.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento simplificado, en el nuevo Estatuto de Andalucía se ha eliminado la mención a que la reforma tenga por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma. Ahora se indica tan sólo que cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado se podrá seguir este procedimiento (aunque se regulen aspectos distintos a la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma).

En el nuevo Estatuto de Cataluña se sigue este procedimiento más simple para la reforma de los Títulos que no afectan a las relaciones con el Estado, con lo que se elimina también la referencia a que tenga por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalidad (como se preveía en el artículo 57 del Estatuto anterior). El artículo 222 del nuevo Estatuto identifica específicamente los Títulos I (Derechos, deberes y principios rectores) y II (De las instituciones) para la aplicación de este procedimiento.

Estas nuevas formulaciones de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña parecen razonables ya que existen otros aspectos del Estatuto diferentes a la mera organización de los poderes de la Comunidad Autónoma que pueden ser objeto de reforma y que no afectan a sus relaciones con el Estado, por lo que no tiene sentido que sigan un procedimiento más rígido de reforma como sería el caso si el procedimiento simplificado limitara su objeto a la alteración de la organización institucional de la CA. Hay que tener en cuenta, además, que las Cortes Generales tienen siem-

¹⁵ De acuerdo con lo dispuesto en la letra i) del apartado 1 del artículo 223 EC: "La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)". La letra b) dispone que "La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la aprobación de las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores".

¹⁶ Letras c) y d) del artículo 57 del anterior EC: "c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado precedente, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará debidamente autorizado un referéndum sobre el texto propuesto" y "d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica".

¹⁷ Letras b) y d) del apartado 1 del artículo 222 EC: "b) La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una Ley Orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña" y "d) Una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum".

pre la posibilidad de declararse afectadas si estiman que la reforma incide en las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

Por lo que se refiere a la regulación de los Derechos, deberes, principios y objetivos, hay que tener en cuenta que los propios Estatutos de Andalucía y Cataluña contienen una regla de no afectación de la distribución de competencias Estado-CA como consecuencia del reconocimiento estatutario de estos derechos y principios. Así, en el primer párrafo del artículo 13 EA se indica que “Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”. Por su parte, el Estatuto de Cataluña indica en el primer párrafo de su artículo 37.4 que: “Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”.

Otra novedad importante es la incorporación en los nuevos Estatutos de un precepto dedicado a la retirada de la propuesta de reforma de las Cortes Generales. En el caso de Andalucía, el artículo 250 EA establece que “En cualquiera de los dos procedimientos¹⁸ regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma”. Igualmente, la letra h) del apartado 1 del artículo 223 EC dispone que: “El Parlamento, por la mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar las propuestas de reforma que haya aprobado en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sean aprobadas de forma definitiva”.

Por lo que se refiere a los otros Estatutos, el de Aragón contempla esta posibilidad en el artículo 115.4 EAr., de acuerdo con el cual “Las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, podrán retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales, antes de que sea aprobada de forma definitiva”. El de Islas Baleares en el artículo 139.4 EB, por el que: “En el supuesto de tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el Parlamento podrá retirarla”. El de Castilla y León en el artículo 91.4 ECL: “Las Cortes de Castilla y León podrán retirar con la mayoría cualificada que determine su Reglamento la propuesta de reforma en

¹⁸ El precepto está mal formulado en lo que se refiere a la aplicación de la retirada a “cualquiera de los dos procedimientos regulados en los artículos anteriores”. La retirada sólo es aplicable al procedimiento ordinario, no así al simplificado. Hay que tener en cuenta que en el procedimiento simplificado las Cortes no intervienen más que mediante la ratificación de una reforma que ha sido aprobada previamente en referéndum. Como es obvio, el Parlamento de Andalucía no puede retirar de las Cortes una Propuesta que ha sido ya aprobada por referéndum. Tampoco parece que pueda aplicarse el precepto, en su tenor literal, a la comunicación a las Cortes de la propuesta de reforma en el procedimiento simplificado, a efectos de que las Cortes se declaren o no afectadas por la reforma en el plazo de treinta días. La retirada sólo tiene el sentido de evitar que las Cortes puedan desnaturalizar la Propuesta de Reforma introduciendo modificaciones importantes que no sean aceptables para la Comunidad Autónoma. La comunicación a las Cortes para que decidan si se declaran afectadas o no lo único que posibilita es que las Cortes promuevan, al declararse afectadas, un cambio de procedimiento (del simplificado al ordinario). Ahora bien, si las Cortes se declaran afectadas, al proseguir la reforma a través del procedimiento ordinario se abre la posibilidad de retirada, pero ya desde el procedimiento ordinario y no desde el simplificado.

cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sea aprobada de forma definitiva”.

Estos preceptos estatutarios se mueven dentro de las previsiones actuales de las Resoluciones del Congreso y del Senado que regulan la tramitación de las propuestas de reforma. Resoluciones que son absolutamente respetuosas con la autonomía de las Comunidades Autónomas ya que impiden que se apruebe en las Cortes Generales una reforma de los Estatutos con la que los parlamentos autonómicos estén en desacuerdo¹⁹. No obstante lo lógico es que esta materia esté regulada también en los Estatutos porque forman parte del procedimiento de reforma y afectan a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La regulación de los nuevos Estatutos resulta, por tanto, muy oportuna.

Por lo que se refiere a las mayorías requeridas para retirar las propuestas de reforma, el único Estatuto en el que existe una correspondencia con las previstas para su aprobación por los Parlamentos autonómicos es el de Aragón. En el Estatuto de Aragón se exige mayoría de dos tercios tanto para aprobar la propuesta de reforma en el Parlamento autonómico cuanto para retirarla²⁰.

Como hemos visto, el Estatuto de Islas Baleares no establece previsión alguna respecto de la mayoría requerida para retirar la propuesta, mientras que el de Castilla y León se remite a la mayoría cualificada que disponga el reglamento de las Cortes de Castilla y León. Por su parte, el Estatuto de Cataluña exige mayoría de dos tercios para la aprobación de la propuesta de reforma y mayoría absoluta para la retirada.

En el caso de Andalucía, la mayoría requerida para retirar la propuesta se corresponde con la que estaba prevista para la aprobación de la propuesta en la formulación que le dio el Parlamento de Andalucía al nuevo Estatuto (tres quintos, como en el anterior Estatuto). Al haberse modificado en las Cortes Generales la mayoría requerida para la aprobación de la propuesta (que se elevó a dos tercios) lo lógico hubiera sido que se hubiera modificado también para la retirada de la propuesta. Sin embargo, no ha sido así, por lo que se exige para aprobar la propuesta la mayoría de dos tercios y para retirarla la de tres quintos.

El Estatuto de la Comunitat Valenciana es diferente a los demás, porque no está prevista la retirada de la Propuesta, pero sí su devolución a las Cortes Valencianas para que reconsideren el texto en el caso de que las Cortes Generales no lo aprueben o lo modifiquen. El artículo 81.4 EV establece que “Si las Cortes Generales no aprueban, o modifican, la reforma propuesta, se devolverá a Les Corts para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas”.

¹⁹ Vid. *Supra*, nota 8.

²⁰ Cfr. apartados 2 y 5 del artículo 115 EAr.

Todos los nuevos Estatutos, salvo el de Islas Baleares, han regulado también la participación autonómica en el procedimiento legislativo desarrollado en las Cortes Generales. Es el caso del Estatuto de Aragón en cuyo artículo 115.4 se determina que “Las Cortes de Aragón elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados”.

En el mismo sentido, el Estatuto de Castilla y León dedica el artículo 91.3 a esta cuestión: “Aprobada la propuesta de reforma por las Cortes de Castilla y León, se remitirá al Congreso de los Diputados. Las Cortes de Castilla y León elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta en el seno de una comisión mixta paritaria constituida de acuerdo con el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados”.

Por su parte, el artículo 81.5 EV dispone que “Aprobada la reforma por Les Corts, el texto será presentado por medio de proposición de Ley de Les Corts, en el Congreso. Admitida a trámite por la Mesa y tomada en consideración la proposición por el Pleno, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se nombrará una ponencia al efecto que revise con una delegación de Les Corts el texto de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en las normas reglamentarias del Congreso”.

El Estatuto de Andalucía regula la participación autonómica en relación con el procedimiento simplificado, para el caso de que las Cortes Generales se declaren afectadas por la propuesta de reforma y haya que seguir el procedimiento ordinario. De acuerdo con lo establecido en la letra e) del artículo 249: “e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes Generales se declarasen afectadas por la reforma, se constituirá una comisión mixta paritaria para formular, por el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta, siguiéndose entonces el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado 1.a) del mencionado artículo”²¹.

El Estatuto de Cataluña incorpora una regulación muy amplia de la participación autonómica en esta fase. En la letra d) del apartado 1 del artículo 223 se determina que “d) La propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos. El Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del Estatuto ante el Congreso y el Senado. Si las Cortes Generales ratifican la propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la Ley Orgánica correspondiente”.

²¹ En realidad, esta previsión debería haberse incorporado al artículo 248 por lo que se refiere a la constitución de una comisión mixta paritaria y a la formulación de una propuesta conjunta. Estos son ya trámites del procedimiento ordinario regulado en el artículo 248 y no del procedimiento simplificado, que se termina en el momento en que las Cortes se declaran afectadas y la propuesta de reforma sigue su tramitación por el procedimiento ordinario.

Para el caso de que no se produzca la ratificación, el apartado e) de ese mismo precepto dispone que “debe constituirse una comisión mixta paritaria, formada por miembros de la comisión competente del Congreso de los Diputados y una delegación del Parlamento con representación proporcional de los grupos parlamentarios, para formular de común acuerdo, y por el procedimiento que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta en el plazo de dos meses”. Una previsión similar se contempla para la tramitación en el Senado²², indicándose finalmente en el apartado g) que “Si la Comisión mixta paritaria no logra formular una propuesta conjunta, la propuesta de reforma del Estatuto debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios”.

4. Conclusiones.

El análisis de la participación autonómica en la reforma de los Estatutos de Autonomía nos indica que ha habido avances de diversa entidad en la formulación de los procedimientos de reforma establecidos en los nuevos Estatutos. Ante todo, cabe destacar la incorporación de procesos refrendatarios en Aragón (con carácter facultativo) y en la Comunitat Valenciana (con carácter preceptivo salvo en el caso de las reformas destinadas a la ampliación de competencias). Se trata de previsiones que refuerzan la posición autonómica en la reforma estatutaria porque otorgan la decisión última sobre la reforma a la ciudadanía de la Comunidad Autónoma.

En relación con el sometimiento a referéndum de la reforma es de destacar también la incorporación de la autorización para celebrar el referéndum a la Ley Orgánica de aprobación del Estatuto, lo que supone una mayor disponibilidad por parte de la Comunidad Autónoma en la organización del referéndum.

También hay que destacar la incorporación a todos los Estatutos (salvo el de la Comunitat Valenciana que ha previsto la devolución de la propuesta al Parlamento autonómico para nueva deliberación) de la facultad para retirar la propuesta de las Cortes Generales en cualquier momento de su tramitación antes de que sea aprobada de forma definitiva. Esta facultad está ya prevista en la regulación actual del Congreso y del Senado, aunque su formulación estatutaria no es irrelevante porque permite preservarla si eventualmente se produjera una modificación de esa regulación. De ese modo, se evitaría una alteración de la propuesta de reforma que resultara inaceptable para la Comunidad Autónoma.

En la misma línea hay que mencionar la previsión en todos los nuevos Estatutos (salvo el de Islas Baleares) de distintas ordenaciones que afectan a las delegaciones de los parlamentos

²² Respecto de la tramitación en el Senado, la letra f) del apartado 1 del artículo 223 EC establece que “La tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto en el Senado debe seguir un procedimiento análogo al establecido por la letra e) en los términos del Reglamento del Senado. En este caso, la delegación del Parlamento, con las correspondientes adaptaciones, debe constituir, conjuntamente con miembros de la Comisión competente del Senado, una Comisión mixta paritaria para formular de común acuerdo una propuesta conjunta”.

autonómicos para constituir las comisiones mixtas paritarias en el Congreso y en el Senado que deben intentar formular una propuesta conjunta, en su caso.

Por último, por lo que se refiere a los Estatutos de Andalucía y Cataluña es de constatar en ambos casos una interpretación más amplia de la reforma simplificada, para la que se exigía en los Estatutos anteriores que la propuesta tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma. Ahora se indica tan sólo que cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado se podrá seguir este procedimiento, aunque se regulen aspectos distintos a la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma.

Estas nuevas formulaciones de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña parecen razonables, ya que existen otros aspectos del Estatuto diferentes a la mera organización de los poderes de la Comunidad Autónoma que pueden ser objeto de reforma y que no afectan a sus relaciones con el Estado, por lo que no tiene sentido que sigan un procedimiento más rígido de reforma como sería el caso si el procedimiento simplificado limitara su objeto a la alteración de la organización institucional de la CA. Hay que tener en cuenta, además, que las Cortes Generales tienen siempre la posibilidad de declararse afectadas si estiman que la reforma incide en las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

