

La forma de gobierno autonómica tras las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía¹

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA.—2.1. ¿Impone la Constitución un único modelo de forma de gobierno generalizable para todas las Comunidades Autónomas?—2.2. Las polémicas iniciales acerca de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas.—III. EN RELACIÓN CON LA CUESTIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA.—3.1. Disolución de la Asamblea Legislativa.—3.2. Las prerrogativas parlamentarias.—3.3. Las fuentes del Derecho.—3.4. La facultad de veto presupuestario atribuida al Gobierno.—3.5. Los órganos consultivos.—IV. REFORMAS QUE INTRODUCEN UN CONTENIDO SUSCEPTIBLE DE ENTRAR EN CONTRADICCIÓN CON LA CONSTITUCIÓN.—4.1. El Consejo de Garantías Estatutarias.—4.2. El *Síndic de Greuges*.—4.3. La Sindicatura de Cuentas.—V. LA (RE)FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA.

RESUMEN

A lo largo de estos últimos años, en la reciente oleada reformista experimentada por algunos de los Estatutos de Autonomía, la forma de gobierno autonómica ha sido sin duda uno de los aspectos menos conflictivos y que menos interés mediático e incluso doctrinal ha suscitado. De hecho, con alguna excepción que sí puede resultar algo polémica, lo cierto es que no pocas reformas de los Estatutos han servido precisamente para reparar anteriores inconstitucionalidades, así como para cerrar un modelo que, poco a poco, se había ido perfilando. En definitiva, estas últimas

* Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La apropiación estatutaria de la jurisprudencia constitucional sobre competencias: posibilidades y límites» (DER 2008-05693/JUR), concedido en 2008 por el Ministerio de Ciencia e Innovación y cuyo investigador principal es Juan José Solozábal Echavarría.

reformas estatutarias, han seguido en la evolución del modelo tendente a la «homogeneidad institucional» y al mimetismo, por lo que vienen a completar el proceso de racionalización del régimen parlamentario autonómico, creado a imagen y semejanza del modelo central.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de estos últimos años, en la reciente oleada reformista experimentada por algunos de los Estatutos de Autonomía, la forma de gobierno autonómica ha sido sin duda uno de los aspectos menos conflictivos y que menos interés mediático e incluso doctrinal ha suscitado. Se trata, en general, de cuestiones debatidas por la doctrina, ciertos aspectos señalados por el Tribunal Constitucional, pero en términos generales no han suscitado debate social, ni político. Plantean, también, problemas de técnica jurídica, a veces incluso de aspectos claramente inconstitucionales, a pesar de lo cual no han llegado a suscitar fuertes controversias. Estamos, así, ante un descuido no puntual, sino premeditado, en cuanto los verdaderos centros de atención giran en torno a «los que en el debate político se vienen considerando «temas estrellas»: la delimitación competencial y la futura financiación del estado autonómico»².

De hecho, con alguna excepción que sí puede resultar algo polémica, lo cierto es que no pocas reformas de los Estatutos han servido precisamente para reparar anteriores inconstitucionalidades, así como para cerrar un modelo que, poco a poco, se había ido perfilando. En este sentido, recientemente señalaba Juan DURÁN que, en su mayoría, dichas reformas han obedecido al «loable intento de perfección del marco estatutario»³. Esto, como veremos, servirá unas veces para reparar irregularidades previamente existentes (en aquellos casos en que la causa de la misma fuera de tipo procedimental, esto es, la falta de rango estatutario de la medida), mientras que otras veces servirá para poner de manifiesto inconstitucionalidades materiales que sobrevivían en el ordenamiento constitucional sólo por la falta de acuerdo político para impugnar la medida.

De cualquier modo, y retomando el argumento con el que empezaba estas líneas, frente a la avalancha de informaciones, críticas, estudios, análisis, congresos, seminarios y ríos de tinta desplegados en pos de otros asuntos considerados esenciales, la cuestión del diseño institucional interno de las Comunidades Autónomas ha pasado casi completamente desapercibido⁴. Cabe,

² MORALES ARROYO, J. M.^a, «Las novedades en el autogobierno de las Comunidades Autónomas según las propuestas de reforma estatutarias», en G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía (Actas del IV Congreso nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Tirant lo Blanch, Universidad de Jaén, Valencia, 2006, p. 590.

³ DURÁN ALBA, J. F., «Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, 2003, pp. 361-378.

⁴ Una situación ésta que ya ha sido denunciada por varios autores y de entre ellos, especialmente rotundo, se ha mostrado Javier TAJADURA: «Ocurre, sin embargo, que [...] las demandas de

entonces, plantearse si esta falta de interés ha sido una constante y, en su caso, qué ha ocurrido para que haya dejado de ser punto de atención. Para responder a esta pregunta, comenzaremos analizando de manera general cuál es la forma de gobierno establecida en las Comunidades Autónomas; si venía o no predefinida por la Constitución española de 1978; si era o no la misma en todas las nacionalidades y regiones; si fueron los Estatutos de Autonomía las normas encargadas de configurarla o si, por el contrario, dicha forma de gobierno vino concretada por las posteriores normas de desarrollo estatutario (normas de gobierno, reglamentos parlamentarios...)

II. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA

2.1. **¿Impone la Constitución un único modelo de forma de gobierno generalizable para todas las Comunidades Autónomas?**

Visto el más bien escaso interés que ha suscitado esta cuestión parecería que en nuestra Constitución todo lo relativo a la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas (y demás aspectos colaterales derivados de ella) aparecía completamente diseñado, absolutamente cerrado y que todo estaba atado y bien atado ya desde la propia Norma Fundamental. Sin embargo, sabemos perfectamente que esto no es así. De hecho la única previsión constitucional al respecto se reduce a un solo precepto, concretamente, el artículo 152.1 CE, referido a «los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», conforme al cual la organización institucional autonómica debía tener los siguientes rasgos básicos («se basará en»): una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal; un sistema electoral proporcional que debía, asimismo, permitir la representación de las distintas partes del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y, por último, un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros (requisito este último que, sin embargo, no se exige al Presidente del Gobierno en el nivel estatal), nombrado por el Rey y al que se le atribuye una triple competencia: dirigir el Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. Se establece, asimismo, la responsabilidad política no sólo del Presidente, sino también de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea Legislativa. Por último, este mismo artículo 152.1 CE se refiere al tema de la organización judicial, el cual no será objeto de análisis en este trabajo, ya que no forma parte de la forma de Gobier-

autogobierno se identifican con reclamaciones de más altos techos competenciales y no con una apelación a la profundización de la democracia en el seno de la vida política de la Comunidad Autónoma». Vid. TAJADURA TEJADA, J., «La reforma del Estatuto de Cataluña: propuesta y límites», en VIVER, C., BALAGUER, F., TAJADURA, J., *La reforma de los estatutos de autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, CEPC, 2005, p. 65.

no de las Comunidades Autónomas, puesto que los Tribunales de Justicia que integran el Poder Judicial no son, siquiera, órganos de la Comunidad Autónoma donde tienen su jurisdicción⁵.

Sentadas estas premisas, debemos destacar que en los primeros años de implantación de este nuestro Estado autonómico se suscitaban varias cuestiones relativas a dicha materia. Empezando por la discusión acerca de la diferencia de regímenes de organización institucional entre las distintas Comunidades Autónomas, podría considerarse que nadie se ha planteado cambios en este sentido, quizá porque a raíz de la decisiva STC 225/1998 de 25 de noviembre, nuestro Tribunal Constitucional pareció dar por zanjado el debate. No obstante, para la doctrina citada la cuestión no está tan clara, más bien todo lo contrario, y somos bastantes los que coincidimos absolutamente con el voto particular que el magistrado Pedro Cruz oponía a la argumentación de la mayoría del Pleno.

En efecto, el artículo 152.1 CE, como acabo de exponer, se refería sólo a aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía fueron aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151, que, en la realidad, como es bien sabido, resultaron ser una minoría. Para las demás —que en aquellos momentos constituyentes, no está de más recordar, no se sabía muy bien si existirían o, en caso de constituirse, qué régimen de autonomía adquirirían: política o, simplemente administrativa— era de aplicación el régimen general, articulado en torno al principio dispositivo. Como ha destacado César AGUADO, ese régimen general vendría constituido por el artículo 147.2 CE (que impone, como contenido obligatorio del estatuto de autonomía, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias») y el artículo 148.1.1 CE (al establecer, como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo relativo a la «organización de sus instituciones de autogobierno»)⁶. Sin embargo, a raíz de los célebres Acuerdos Autonómicos de julio de 1981 (basados, a su vez, en los *Informes de la Comisión de Expertos*), se produjo la homologación de la organización institucional básica a las demás Comunidades Autónomas surgidas con posterioridad (y por tanto, sin haber seguido el procedimiento de constitución del art. 151). Hasta aquí todo pacífico.

La controversia a la que me refería se suscita a raíz de la STC 225/1998 (en la que el Tribunal Constitucional resolvía un recurso de inconstitucionalidad planteado contra una reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias relativa a la normativa electoral) en el que expresamente defiende la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad, pese a tratarse de una

⁵ La previsión recogida en el artículo 152.1 CE, y que ha sido recogida en todos los Estatutos de Autonomía (salvo en los de Ceuta y Melilla), de la creación de un Tribunal Superior de Justicia no desvirtúa el carácter citado; siendo éstos los términos empleados por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos planteados por diversas Comunidades Autónomas contra las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Planta y Demarcación Judicial (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo).

⁶ AGUADO RENEDO, C., «Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en ARAGÓN REYES, M. (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Organización del Estado*, Civitas, Madrid, 2001, p. 300.

Comunidad Autónoma que accedió a la autonomía por el cauce del artículo 143 CE. La justificación ofrecida al respecto por la mayoría del Pleno fue la siguiente: «la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 C.E. 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 C.E. como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado». Frente a este razonamiento, en su Voto Particular el magistrado Cruz Villalón reconocía la lógica del mismo, pero no así su necesaria y directa derivación de la Constitución: «como dice la Sentencia, «es lógico». Pero la Constitución es la que es y su artículo 152.1 comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos «Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», lo que nunca ha sido el caso del de Canarias».

Por mi parte, considero que el artículo 152.1 CE vinculaba, como ha defendido la mejor doctrina⁷, sólo a aquellas Comunidades Autónomas a las que expresamente se refería (esto es, aquéllas cuyos estatutos fueron aprobados por el procedimiento del art. 151) y nada más que a aquéllas. Dicho en otras palabras, no parece que lo que fue consecuencia de un pacto político, deba considerarse como una imposición jurídico-constitucional al contenido de todos los Estatutos de Autonomía⁸. Estaríamos, además, ante una extensión analógica que, por otra parte, vulneraría el principio dispositivo, clave en el diseño de nuestro Estado Autonómico.

2.2. Las polémicas iniciales acerca de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas

La otra cuestión que preocupó considerablemente a la doctrina, en la década de los ochenta del pasado siglo, fue la de la determinación de la forma de gobierno (parlamentaria, presidencialista, semipresidencialista) de las Comunidades Autónomas. En este punto, fueron varios los aspectos que quedaron abiertos en la redacción originaria de los estatutos de autonomía y que dieron lugar a esta discusión que, poco a poco, el modelo resultante ha venido perfilando.

Una de las cuestiones que fomentaron dicho debate, estaba relacionada con la atribución al Parlamento de la llamada función de *indirizzo politico*. En efecto, a diferencia de otros sistemas, como el italiano, la propia exis-

⁷ AGUADO RENEDO, C., «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en ARAGÓN REYES, M. - GÓMEZ MONTORO, A. J. (coords.), *El Gobierno: Problemas constitucionales*, CEP, Madrid, pp. 566 y ss.

⁸ Para Manuel ARAGÓN, se trataba de una consecuencia razonable derivada de la coherencia y de la propia homogeneidad del sistema general, pero no una auténtica exigencia constitucional. ARAGÓN REYES, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, vol.1, Cortes Generales, 2009, p. 1531.

tencia de una tal función de dirección política (a veces llamada entre nosotros «función de impulso político») resulta extremadamente discutida en el sistema parlamentario español diseñado por la Constitución de 1978. Y ello, ante todo, porque la única vez que nuestra Constitución menciona esta función es precisamente en el artículo 97 CE, al enumerar, entre las atribuciones del Gobierno, la de la dirección de la política interior y exterior. En lo que atiene a la función de dirección política de titularidad parlamentaria, del propio tenor constitucional no se desprende directamente la atribución de la titularidad de dicha función a las Cortes Generales⁹. Sin embargo, entre nosotros ha sido especialmente la doctrina catalana la más receptiva a este concepto¹⁰, con gran influencia de las teorías italianas y apoyándose claramente en el tenor literal del artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía catalán de 1979, el cual, en este caso de manera expresa, atribuía dicha función a la Asamblea autonómica, al establecer que el Parlamento «impulsa y controla la acción política y de Gobierno»¹¹.

No en vano, en nuestro sistema constitucional ha sido precisamente en el nivel autonómico donde este concepto ha experimentado un mayor desarrollo, tanto desde un punto de vista teórico, como en su plasmación jurídico-positiva. Ello se explica, sin duda, debido al hecho de que el texto catalán sirvió de modelo —en este punto como en tantos otros— a otros ordenamientos autonómicos posteriores. Incluso aquellas Comunidades Autónomas que no atribuyeron estatutariamente esta función a sus respectivas asambleas, acabaron incluyéndola con posterioridad, utilizando para ello diversos vehículos: las leyes de Gobierno, los Reglamentos de la Asamblea legislativa o las leyes que regulan las relaciones entre el Gobierno y la Cámara. En la mayoría de los casos, además, la atribución genérica de esta función a las respectivas Asambleas no sólo viene reconocida en términos generales (para lo que se emplean expresiones de lo más variado, como «orientar», «impulsar» o «promover»), sino que a continuación suelen especificarse los procedimientos parlamentarios para su

⁹ Por ese motivo, encontramos hoy una posición generalmente asumida por gran parte de nuestra doctrina, consistente en englobar las actividades de impulso y dirección política dentro de la función parlamentaria general de control y, más concretamente, dentro de una división denominada de control-orientación (por oposición a otras modalidades de control como el control-inspección y el control-sanción). Para un resumen de las más recientes evoluciones del concepto de dirección e impulso político en el Estado Social y de Derecho, nos remitimos a PORRAS NADALES, A., «La función de gobierno» y FERNÁNDEZ SARASOLA, I. «La función de gobierno en la Constitución Española de 1978», ambos en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, vol.1, Cortes Generales, 2009.

¹⁰ Especialmente defendida por MOLAS, I.- PITARCH, I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, esp. pp. 32 y ss.; REBOREDO I CIVEIRA R., «Más allá del control parlamentario, el impulso político», en *Parlamento y control del Gobierno (V Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Madrid, 1998, pp. 303-329; SUBIRAT, J. - VINTRÓ, J., «El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político», *REP*, núm. 23, 1981, pp. 185 y ss.

¹¹ Acerca de los orígenes de este precepto en el Estatuto de Autonomía catalán, vid. PITARCH I. E., «La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas», en GARRORENA MORALES, A. (coord.), *El Parlamento y sus transformaciones*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 315.

actuación¹². Por ello, pese a que no todos los Estatutos emplean la misma fórmula ni denominan de igual modo esta función de impulso, coincidimos con el profesor AJA en afirmar que en todos ellos «su sentido es semejante», de manera que debería admitirse su existencia «aún en los Estatutos que incluyen sólo la fórmula tradicional del control, porque en definitiva se trata únicamente de una formulación más ajustada de las tareas que realizan en la actualidad los Parlamentos»¹³.

En un primer momento, el reconocimiento de esta función de manera expresa a los respectivos parlamentos autonómicos en aquellos nueve Estatutos de Autonomía suscitó reticencias entre cierta doctrina, que entendía dicha atribución explícita como un intento de establecer una forma de gobierno manifiestamente distinta de la existente en el ámbito estatal: en concreto, un sistema parlamentario con tendencia asamblearia. Una deducción formulada partiendo de una interpretación *a contrario* (bastante cuestionable y cuestionada) de la ausencia de reconocimiento expreso a los correspondientes Ejecutivos autonómicos de una análoga función de impulso político. A partir de ahí se concluía que en dichos Estatutos de Autonomía se estaría negando la titularidad de la función de dirección política a los gobiernos autonómicos (y a sus presidentes) que, de este modo, quedarían relegados al ejercicio de funciones «esencialmente ejecutivas y administrativas»¹⁴. Cuando lo cierto es que, estando a considerar la auténtica distribución de poderes diseñada en los Estatutos de Autonomía, resulta difícil sostener «ni política ni jurídicamente» que el sistema institucional de las Comunidades Autónomas responda claramente a las características de un sistema parlamentario, «ni siquiera con las matizaciones del parlamentarismo racionalizado», hasta el punto de que algunos autores han llegado incluso a calificarlos como sistemas semipresidenciales¹⁵.

En cualquier caso, una vez más, el tiempo y la práctica institucional han venido a poner las cosas en sus sitio, de modo que hoy el entendimiento general (como, de otra parte, la aplicación efectiva) de este reconocimiento estatutario de la función de impulso político a las asambleas autonómicas, adopta un alcance mucho más limitado. Con esta noción de «impulso»—recogida junto a los clásicos medios de control parlamentario¹⁶— parece quererse indicar que

¹² Puede verse, a modo de ejemplo, la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma andaluza, cuyo capítulo IV está dedicado al «impulso de la acción política y de gobierno», concretado después en el artículo 52, donde se establece que «el impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley».

¹³ AJA, E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 263.

¹⁴ También critica estas teorías PARAMIO DURÁN, A., «La función de impulso político de las Asambleas Legislativas autonómicas», en *Las Cortes Generales*, cit., vol. 3, pp. 1860-1.

¹⁵ Vid. SOLÉ TURA, J., «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, p. 308.

¹⁶ «Esta actividad de impulso no tiene lugar por medios específicos, sino mediante los mismos instrumentos de control. Además el control e impulso del Gobierno son el resultado de una pluralidad de actividades parlamentarias más que de la actuación puntual de uno u otro instrumento». AJA, E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 263.

las Asambleas Legislativas no se limitan a llevar a cabo un control a posteriori, sino que también pueden realizar una «actividad previa de orientación y estímulo de la labor gubernamental»¹⁷. De manera un tanto paradójica respecto de las reticencias originales que mencionábamos, se ha demostrado que el mayor riesgo que presentan en la práctica todos estos instrumentos, compartidos por las funciones de impulso y de control, es precisamente el de «su posible ineficacia, a veces provocada por los mismos Ejecutivos»¹⁸. Seguramente teniendo en cuenta la situación real, el vigente del Estatuto de Autonomía catalán de 2006 (art. 55.2 del Estatuto catalán según la versión actual) ha alterado el orden de las funciones atribuidas al Parlamento, pasando ahora a anteponer la función de control a aquella de impulso de «la acción política y de gobierno».

III. EN RELACIÓN CON LA CUESTIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA

En general las reformas estatutarias se han caracterizado por su falta de originalidad y podría decirse que han girado básicamente sobre tres o cuatro cuestiones, a partir de la necesidad (en algunos casos mera oportunidad o conveniencia) de dotar de cobertura estatutaria a algunos órganos o instituciones que hasta ahora o bien no se hallaban en el nivel autonómico (pero sí en el estatal), o bien existían ya desde hace años, aunque regulados por leyes autonómicas¹⁹.

3.1. Disolución de la Asamblea Legislativa

El ejemplo paradigmático de la situación que acabo de describir es, sin duda, el relativo a la cuestión de confianza y la posibilidad de disolver anticipadamente la Asamblea legislativa. Los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981 dejaron fuera de los estatutos algunos de los elementos característicos del sistema de relaciones entre Ejecutivo-Legislativo propios del Parlamentarismo. Esta situación se corrigió posteriormente, pero en vez de reformarse los Estatutos de autonomía, que hubiera sido lo suyo, se hizo por la vía del legislador ordinario, después de fuertes polémicas y discusiones y con grandes limitaciones²⁰. La doctrina ha criticado abiertamente esta situación, entendiéndose con toda lógica que estamos ante instituciones jurídicas que se integran en la reserva material comprendida en el contenido esencial de los estatutos de autonomía ex artículo 147 CE. Es

¹⁷ SUBIRATS, J. - VINTRÓ, J., «El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político», cit., p. 186.

¹⁸ AJA, E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 264.

¹⁹ LOZANO MIRALLES, J., «Reforma estatutaria e Institución parlamentaria», en G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía (Actas del IV Congreso nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Tirant lo Blanch, Universidad de Jaén, Valencia, 2006, p. 687. El autor adjunta un útil anexo con las modificaciones añadidas en las recientes reformas estatutarias en relación con la organización institucional de las Comunidades Autónomas afectadas por dichas reformas.

²⁰ RUIZ-RICO RUIZ, G., *La forma de Gobierno en Andalucía*, Junta de Andalucía-Tirant Monografías-Instituto Andaluz de Administraciones Públicas, Valencia, 1999, pp. 37 y ss.

cierto que algunas Comunidades Autónomas han aprovechado previos procesos de reformas estatutarias para regularizar esta situación (en 1999, el castellano-leonés). Para las que aún no habían ofrecido la cobertura estatutaria exigida, esta es la ocasión ideal, ya que sin duda estamos ante el núcleo de las relaciones fiduciarias entre el legislativo y el ejecutivo que definen la forma de gobierno, lo que constituye el contenido inexcusable del Estatuto de Autonomía.

3.2. Las prerrogativas parlamentarias

Un tema que, en cambio, parece que finalmente ha quedado fuera, si bien en un primer momento parecía llamado a sufrir innovaciones, es el del régimen de prerrogativas parlamentarias²¹. En efecto, el problema que en este punto se suscitaba venía relacionado con el hecho de que, como es bien sabido, los parlamentarios autonómicos gozan de inviolabilidad y aforamiento, pero no de inmunidad propiamente dicha; o, dicho en otras palabras, se establece la imposibilidad de detención, excepto en los supuestos consabidos de delito flagrante, pero (y aquí radica la especialidad) la Asamblea carece de intervención autorizativa del procesamiento, a diferencia de lo que ocurre con los diputados y senadores, por lo que hay quien se refiere a dicha prerrogativa como «la semi-inmunidad de los parlamentarios autonómicos»²².

La posibilidad de innovar el estatuto jurídico de los parlamentarios autonómicos vía ley autonómica fue expresamente vedada por el Tribunal Constitucional (ya en la temprana STC 36/1981), con un doble argumento: Por un lado, que no es posible modificar (en este caso ampliar) las previsiones estatutarias en esta materia. Por otro lado, se negaba la aplicación supletoria del régimen jurídico de diputados y senadores en las Comunidades Autónomas. En cambio, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado nunca acerca de la posibilidad de introducir dicha prerrogativa parlamentaria a través de una reforma estatutaria. En este caso estamos indudablemente ante una materia reservada al Estatuto de Autonomía, que la Constitución española no prohíbe directamente, pero ante la que parece existir una clara mayoría doctrinal contraria a su inclusión en el estatuto jurídico del parlamentario autonómico, aduciendo diversas razones completamente condivisibles: como la necesidad de interpretar restrictivamente toda derogación singular del principio de igualdad, o el problema de afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos²³.

²¹ En efecto, si bien esta opción fue descartada durante su tramitación en las Cortes Generales, lo cierto es que sí estuvo prevista en los Proyectos de Reforma de los Estatutos de Autonomía de País Vasco y Cataluña (arts. 21.4 y 57.1, respectivamente).

²² GORDILLO PÉREZ, L. I., «A vueltas con los privilegios parlamentarios: la regulación de la inmunidad en los ordenamientos europeos y la introducción del suplicatorio en el artículo 57 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía...*, cit., p. 673.

²³ DURÁN ALBA, J. E., «Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria», cit., p. 370.

3.3. Las fuentes del Derecho

Por lo que respecta a la cuestión de las fuentes de derecho de ámbito autonómico, me voy a referir fundamentalmente a la previsión de dos figuras hasta ahora no recogidas en muchos estatutos de autonomía, como son las normas con rango de ley emanadas por el Ejecutivo.

Respecto de los decretos legislativos, muchas Comunidades Autónomas no recogían esta figura en sus Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el de Madrid sí lo hacía, el de Valencia no), sino que dicha facultad se atribuyó en un momento posterior, mediante la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Esta situación suscitó un cierto debate doctrinal, en torno a si dicha facultad debía ser estatutariamente prevista o si, por el contrario, no existía tal reserva estatutaria sobre la materia. Finalmente, se acabó imponiendo aquella tesis que, partiendo del hecho de que se trataba de una competencia propia de las Asambleas que ellas mismas delegan, no consideraba que existiese una reserva de estatuto de autonomía para su creación, con lo que resultaba suficiente una ley autonómica para establecer los decretos legislativos²⁴. En cualquier caso, considero que, exista o no dicha reserva estatutaria, resulta positiva esta innovación de los Estatutos de Autonomía, en cuanto norma suprema de la Comunidad Autónoma.

Más problemática era la figura del decreto-ley. Tampoco en este caso los Estatutos de Autonomía recogían una previsión al respecto. Sin embargo, no cabe aquí hacer una interpretación extensiva de las competencias legislativas de las Asambleas como la que acabamos de llevar a cabo en el supuesto de los decretos legislativos y ello porque el decreto-ley en sí mismo supone una excepción al normal ejercicio de las competencias legislativas de aquéllas: aquí no es el Ejecutivo el que recibe el encargo de la Asamblea de regular una determinada materia, sino que el Ejecutivo ejerce una competencia propia, decide él mismo, ante unas circunstancias especiales (el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad) llevar a cabo la regulación de la materia en cuestión, invadiendo una competencia de la Asamblea. En conclusión, ha habido total acuerdo en considerar necesaria la inclusión de la figura en los Estatutos y precisamente eso es lo que se ha aprovechado para llevar a cabo en las últimas reformas estatutarias. De esta forma, podemos afirmar que los

²⁴ «Por el contrario, no debe considerarse incluida en la reserva la facultad de emanar decretos legislativos, dado que en ese caso se trata de una legislación delegada, que requiere la previa intervención (delegación) parlamentaria, intervención que condiciona, además (materialmente, tanto por ley de bases respecto de los textos articulados como por la mucho más amplia limitación de innovación normativa en el supuesto de los textos refundidos), el ejercicio de dicha capacidad legisladora (dictar normas con fuerza de ley) del Gobierno, que, por ello, no supone estrictamente un desapoderamiento de la potestad legislativa del Parlamento (a diferencia de lo que ocurre con los decretos-leyes en el que sí existe tal desapoderamiento, aunque sea coyuntural y temporalmente limitado)». ARAGÓN REYES, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, vol.1, cit., pp. 1535-1536.

decretos-leyes dictados por el Gobierno Vasco con ocasión de las inundaciones acaecidas en 1983 no pasan de ser un simple episodio anecdótico.

La técnica legislativa seguida por los distintos Estatutos de Autonomía para la introducción de estas nuevas figuras normativas en los respectivos ordenamientos autonómicos ha sido en la mayoría de los casos, como el Estatuto Catalán (el andaluz, el balear, el aragonés) la de «reelaborar» la regulación prevista para estas figuras en el nivel estatal por la Constitución, adaptándolo a las competencias y la naturaleza propia de la Comunidad Autónoma²⁵. Sin embargo, en algunos casos (concretamente me estoy refiriendo al Estatuto de Autonomía Valenciano) se ha optado directamente por la remisión a lo establecido para dichas figuras en la Constitución Española. Esto, de entrada, plantea un problema por la falta de concordancia con las competencias autonómicas²⁶.

Por último, y al margen de la técnica legislativa seguida para su introducción, no podemos menos que mostrarnos en absoluto acuerdo con aquellos autores que han venido manifestando sus miedos y reticencias acerca de la virtualidad práctica de una figura semejante en una organización institucional como la autonómica, donde la existencia de una sola cámara legislativa, unido a la reducida composición de la misma, dan como consecuencia lógica y objetivable «una mayor agilidad funcional a la hora de abordar y resolver los asuntos planteados», por lo que no acaba de verse la necesidad de esta figura normativa, susceptible de todo tipo de abusos por parte del Ejecutivo y una muestra más de la pérdida de importancia paulatina sufrida por las asambleas legislativas autonómicas a lo largo de su breve existencia²⁷.

²⁵ **Estatuto de Autonomía catalán. Artículo 64.1.** 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.

²⁶ **Estatuto de Autonomía valenciano Artículos 44.3.** «Les Corts podrán delegar en el Consell la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos Legislativos, en los mismos términos establecidos en los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Española para los supuestos de delegación del Congreso al Gobierno de España»; **44.4.** «Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España»

²⁷ «Ahora bien, desde el momento en que dicha figura normativa ha obtenido carta de naturaleza estatutaria, sólo cabe esperar que su uso práctico se limite por los gobiernos regionales a casos de urgencia calificados como objetiva (...) con respecto a las que la respuesta parlamentaria no puede producirse con la brevedad exigida por el caso planteado». CARMONA CONTRERAS, A. M., «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos estatutos de autonomía: Consideraciones críticas», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, vol. 2, cit., p. 1626.

3.4. La facultad de veto presupuestario atribuida al Gobierno

Asimismo, respecto del alcance de la propia facultad de veto presupuestario atribuida al Gobierno, en nuestro ordenamiento constitucional, el artículo 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» y el desarrollo normativo de este trámite se encuentra, lógicamente, en los Reglamentos de las Cámaras. En el ámbito autonómico, sin embargo, sólo los Estatutos de Autonomía de Extremadura (art. 60.a) y de Valencia (art. 76.1) atribuyen dicha facultad a sus Gobiernos respecto de las enmiendas y alguno más lo recoge en relación con las proposiciones de ley. Y sin embargo, el Tribunal Constitucional en dos recientes pronunciamientos²⁸ parece reconocer esta facultad implícita al Ejecutivo, como consecuencia directamente derivable del «parlamentarismo racionalizado» como forma de gobierno asumida no sólo en el nivel estatal, sino en el autonómico²⁹.

Dicha reserva al Gobierno de la capacidad de veto, asociada directamente con el monopolio en la iniciativa legislativa en materia presupuestaria se ha basado tradicionalmente en dos órdenes de justificaciones: por un lado, el Ejecutivo dispone de los datos necesarios para la elaboración de los proyectos de economía financiera, para lo cual cuenta con los técnicos de la Administración y toda la infraestructura de la misma. Por otra parte, no puede olvidarse que, al fin y al cabo, es el Gobierno el auténtico responsable de la ejecución de las políticas contenidas en el documento presupuestario. En definitiva, puesto que es el Ejecutivo quien dispone de todos los datos, conoce todas las necesidades del sector público, cuenta con todo el apoyo «logístico» y, por encima de esto, además, es el órgano encargado de la ejecución efectiva del Presupuesto, resulta lógico dejar en sus manos la preparación del mismo. Probablemente sea ésta una de las más claras muestras de lo que actualmente se entiende por gobierno

²⁸ Por un lado, la STC 223/2006 (recurso de inconstitucionalidad contra el reglamento de la asamblea legislativa extremeña), donde sí existía cobertura estatutaria expresa y, poco después, la STC 242/2006 (recurso de amparo resuelto por la Sala 1.ª) en un caso donde era el reglamento de la asamblea el que lo permitía. Vid. sobre la cuestión ARAGÓN REYES, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», cit., pp. 1536-1538; MARRERO GARCÍA-ROJO, A., «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *REDC*, núm. 80, 2007, pp. 309-359; PÉREZ TREMP, P., GARCÍA MORILLO, J., «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”», *Parlamento y Constitución*, núm. 2, 1998, pp. 9-44; SANZ PÉREZ, A. L., «¿Existe *doble confianza* en nuestro parlamentarismo? Comentario a la STC 242/2006», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2007, pp. 13-37.

²⁹ Por otra parte, dichos pronunciamientos del Tribunal Constitucional resultan cuanto menos contradictorios con respecto a la existencia e intensidad de la capacidad de control de la Asamblea respecto del veto opuesto por el Ejecutivo: por un lado, la STC 223/2006 había defendido el carácter «políticamente libre» del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad, mientras que en la posterior STC 242/2006 se sostiene que la Mesa del parlamento (en ese caso el vasco) sí tiene margen de decisión y control frente al veto del Gobierno. Un tema este que deberá precisar el Tribunal Constitucional, pues sin duda plantea no pocos interrogantes.

parlamentario: al Ejecutivo corresponde la dirección política, el gobierno efectivo, mientras que el Parlamento permanece como «foro para el debate público y la crítica de dichos actos de gobierno»³⁰. La función de dirección política a la que antes hacía referencia —que en el ámbito estatal el artículo 97 CE atribuye al Gobierno, y en los ordenamientos autonómicos no siempre aparece tan claramente referida a los Consejos de Gobierno—, se concreta en diversas competencias y, más específicamente, constituye la principal justificación de las especialidades que caracterizan a las Leyes de Presupuestos Generales, como ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional. Dicho lo cual, aun asumiendo esta preponderancia, por así decir técnica, del Ejecutivo, no es posible olvidar que el Parlamento desempeña una labor esencial como centro de discusión de las distintas propuestas y alternativas posibles. Por este motivo, no creo que este aspecto esencial de la relación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa pueda venir impuesto (especialmente en cuanto supone una limitación de las facultades del Parlamento y, en consecuencia, de los derechos de los parlamentarios) por otra norma que no sea el propio estatuto de autonomía, ni mucho menos, que quepa sus deducción implícita a partir de la forma de gobierno.

En estos casos, por otra parte, se ha vuelto a poner de relieve la cuestión del control jurisdiccional de los conflictos entre el Ejecutivo y la Asamblea legislativa autonómicos. Primeramente, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, de manera especial a raíz de su STC 161/1988, se viene considerando que cuando la controversia se plantea por un miembro —individual o colectivo— de la Cámara con los órganos de ésta, se trata de un supuesto susceptible de afectación de los derechos de los parlamentarios y, en consecuencia, garantizado por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 23 CE. Por el contrario, cuando el conflicto se plantea entre Parlamento y Gobierno, se ha entendido, en cambio, que pertenece al campo de las relaciones entre poderes del Estado y que, por tanto, su garantía deberá venir exclusivamente a través de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico para la exigencia de responsabilidad política por la mayoría, así como mediante el conflicto entre órganos constitucionales ante el propio Tribunal Constitucional. En definitiva, el Tribunal Constitucional ha configurado el derecho del artículo 23 CE como un derecho que sólo se tiene frente a los obstáculos provenientes de los órganos de la propia Cámara, pero no así frente al Ejecutivo.

En consecuencia, esta situación suscita otro interrogante relacionado con la forma de gobierno autonómica, en concreto la de la ausencia de un mecanismo (a modo de árbitro externo) de resolución de conflictos entre órganos es-

³⁰ GRIFFITH, J. A. G., RYLE, M., Wheeler-Booth, M. A. J., *Parliament*, Swect & Maxwell, London, 1989, p. 10: «This is the meaning of the phrase «parliamentary government»: not government by Parliament, but government through Parliament. The Government may govern, but Parliament is the forum for the public debate and criticism of those acts of government. Parliament is essentially a debating body».

tatutarios, a semejanza (aunque, ya puestos, de eficacia mejorada) del existente conflicto entre órganos constitucionales establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 59. En este sentido, si bien no es posible obviar el carácter naturalmente limitado de la aplicabilidad práctica de esta forma de resolución de conflictos —dado que en realidad ésta suele obtenerse a través de cauces políticos—; lo cierto es que parece altamente conveniente la existencia de una vía jurídica para su solución, a modo disuasorio de indeseables conflictos permanentemente abiertos, irresolubles políticamente, que pudiesen degenerar en auténticas crisis institucionales³¹.

3.5. Los órganos consultivos

Desde esta perspectiva, lo primero que hay que hacer es recordar el ámbito de la reserva material que la Constitución realiza en favor de los Estatutos de Autonomía en su artículo 147.2 al referirse a las «instituciones autónomas propias». En relación con el alcance de la reserva, queda excluida la intervención del legislador estatal en la materia, con lo que esta reserva adquiere carácter absoluto, y así lo ha venido entendiendo el Tribunal Constitucional (STC 89/1984). Otra cosa es el alcance de la misma respecto del legislador autonómico. Con respecto a las instituciones de autogobierno (es decir, el parlamento regional y el ejecutivo autonómico), se trata de una reserva prácticamente absoluta. Es decir, el establecimiento de las condiciones esenciales del modelo institucional (determinación de las instituciones o el marco de relaciones entre ellas en cuanto expresión de la forma de gobierno) han de incluirse necesariamente en el tenor del artículo 147.2 CE, aunque no sea necesario agotar en el Estatuto todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento. Por el contrario, respecto de los llamados órganos accesorios, en cambio, no existe acuerdo doctrinal. Para un cierto sector académico, determinados órganos autonómicos de carácter más secundario (algún consejo asesor en materia laboral, por ejemplo) deben quedar no sólo fuera de esta reserva, sino incluso materialmente fuera del Estatuto, con objeto de otorgar una mayor libertad al legislador ordinario³². Otros autores, en cambio, siguiendo un criterio de política legislativa consideran preferible explicitar en el Estatuto todo el conjunto de órganos que definen el entramado institucional de la Comunidad Autónoma³³.

³¹ Sobre esta cuestión, bien que referida a otro conflicto distinto y hace ya algunos años, tuve ocasión de pronunciarme con más detenimiento. Vid. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., «El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)», *REDC*, núm. 63, 2001, pp. 169-194.

³² ARAGÓN REYES, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *REDC*, núm. 79, 2007, p. 20.

³³ AGUADO RENEDO, C., «Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en ARAGÓN REYES, M. (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Organización del Estado*, cit., pp. 303-304.

En cualquier caso, más allá de estas matizaciones, lo que parece indiscutible es que sí podrá admitirse la creación *ex lege*, sin previa cobertura estatutaria, de determinados órganos autonómicos que son expresión de la potestad autonómica de autogobierno (art. 148.1.1.^a CE) pero que no integran el autogobierno a los efectos del artículo 147.2 CE, esto es, no son expresión de la forma de gobierno. En este último supuesto, la falta de una habilitación estatutaria previa y expresa puede conducir a la inconstitucionalidad de la ley autonómica cuyo contenido se entienda que innova lo inicialmente previsto por el Estatuto de Autonomía, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en la STC 36/1981.

En este sentido, ya he comentado que la actual oleada reformista está sirviendo (y debe servir) para otorgar cobertura estatutaria a todos los elementos que integran las técnicas de relaciones entre órganos propias de la forma de gobierno parlamentaria y que se introdujeron en su día mediante leyes ordinarias (nunca recurridas). En principio sólo tres Estatutos de Autonomía, concretamente los de Cataluña, Canarias y Extremadura, previeron expresamente la creación de Consejos Consultivos. De ellos dos, Cataluña y Canarias, aprobaron a comienzos de los años 80 la legislación que concretaba su régimen jurídico, diseñando sus Consejos como instituciones de autogobierno, esto es, como órganos de la Comunidad Autónoma y no del Gobierno o del Parlamento autonómico. La STC 204/1992 estimó constitucionalmente lícita la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el que pudieran dictar unos Consejos Consultivos autonómicos en relación al ejercicio de competencias de su respectiva Comunidad, siempre que tales instituciones tuvieran las mismas características e idénticas o semejantes funciones a las del órgano estatal. Ello resultó determinante para que las Comunidades Autónomas que aún no contaban con Consejos Consultivos se dotaran por ley de estos órganos asesores sobre la base del reconocimiento estatutario expreso de esta posibilidad o, casi siempre, sobre la base del reconocimiento estatutario de una competencia genérica de autoorganización.

Así, la mayoría de Comunidades Autónomas ya cuentan con una legislación que aborda en detalle los aspectos más destacados del Consejo Consultivo en sus respectivos territorios. Sin embargo, estas normas no configuran un mismo modelo de Consejo Consultivo, siendo posible distinguir entre dos claramente diferenciados, sin perjuicio de que cada uno muestre ciertas especificidades³⁴. Si en unas el Consejo Consultivo se califica como órgano de la Comunidad Autónoma (Baleares, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra), en otras se vincula directamente al Gobierno y a su Administración (Andalucía, Aragón, Galicia, País Vasco) e incluso también a las Corporaciones locales (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana), sin que esta diferencia tenga ninguna repercusión, como cabría esperar, en la elección de los miembros del

³⁴ Vid. REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «Consejos Consultivos autonómicos: modelos competenciales y organizativos», *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio*, 1998, pp. 699-714.

órgano ni en las funciones que ha de desempeñar. En todo caso, los Consejos Consultivos son vistos como superiores o supremos órganos consultivos respecto de cualquier otro que en la Comunidad Autónoma pudiera informar sobre la misma materia³⁵.

Vamos a referirnos ahora a aquellas reformas que simplemente adecuan el régimen regulador de los Consejos Consultivos preexistente, establecido mediante ley autonómica. En este sentido, se ha tratado de aprovechar la reforma estatutaria para formalizar alguna mutación del Estatuto en la materia operada por el legislador autonómico. Concretamente, en el caso de Castilla y León, el Estatuto de Autonomía ha conformado el Consejo Consultivo de la Comunidad, de acuerdo con la lógica tradicional de estos órganos, como «el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad» (según dispone el tenor del artículo 24.1 de la Norma institucional básica castellano y leonesa) y, sin embargo, el legislador ha ido más allá al transformar al Consejo en el «superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (art. 1.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril). El cambio de naturaleza no es retórico, sino que tiene su reflejo en la composición del órgano (dado que las Cortes de Castilla y León participan en la designación de los miembros Consejo) y en su funcionamiento (ya que las Cortes regionales y los entes locales tienen atribuida la potestad de recabar, con carácter facultativo, informes del Consejo Consultivo).

IV. REFORMAS QUE INTRODUCEN UN CONTENIDO SUSCEPTIBLE DE ENTRAR EN CONTRADICCIÓN CON LA CONSTITUCIÓN

En este apartado me centraré exclusivamente en los problemas suscitados en relación con órganos de relevancia estatutaria, por lo que no haré referencia a otros órganos cuya regulación en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EACAT) también han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional, como sería el caso, por ejemplo, del Consejo Audiovisual de Cataluña.

4.1. El Consejo de Garantías Estatutarias

Aquí, obviamente, me estoy refiriendo a lo que con cierta ironía podría llamarse la trasmutación del *Consell Consultiu* en *Consejo de Garantías Estatutarias*. El Consejo de Garantías Estatutarias aparece regulado en los artículos 76 y 77 del EACAT, que se remiten a una posterior ley para la regulación de «la composición y el funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias,

³⁵ PLA BOIX, A. M., «Los consejos consultivos autonómicos en España», en APARICIO PÉREZ, M. A. - BARCELÓ I SERRAMALLERA, M. (coords.), *Los órganos garantes de la autonomía política*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 19-37.

el estatuto de los miembros y los procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones», permitiéndole, asimismo la ampliación de las funciones dictaminadoras del Consejo de Garantías Estatutarias que establece el propio Estatuto siempre que no implique la atribución de carácter vinculante a sus dictámenes. Tras la aprobación de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, su constitución tuvo lugar en noviembre de 2009.

Sin lugar a dudas, el problema principal y el aspecto más conflictivo su regulación es el contenido en el artículo 76.4 EACAT: «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».

Según el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular, la regulación del Consejo de Garantías Estatutarias, entraría en colisión con la reserva que el artículo 161 CE realiza en favor del Tribunal Constitucional respecto del control de la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley emanadas tanto de las Cortes Generales como de los Parlamentos Autonómicos. Considera, además, que su «denominación misma recuerda a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional (Constitución republicana de 1931)— está diseñado en este Estatuto como un remedo de Tribunal Constitucional, y su labor —habida cuenta de la amplitud de sus funciones— puede generar un conflicto de legitimidades sobre la base de los dictámenes —algunos de ellos vinculantes— y lo que en su día y sobre el mismo objeto, puede resolver el máximo intérprete de la Constitución, que es el Tribunal Constitucional. Máxime si se tiene en cuenta que el artículo 76.4 atribuye carácter vinculante a los dictámenes del Consejo en relación con los proyectos de Ley y las proposiciones de Ley del Parlamento y desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto». Y, por último, el citado recurso alega que la previsión del Consejo de Garantías Estatutarias en el artículo 38.1 EACAT, supone una interferencia en el sistema de garantías establecido en la Constitución en relación con los derechos fundamentales.

No obstante, dichas argumentaciones requieren de alguna matización. En primer lugar, habría que comenzar señalando que más que imitar a nuestro Tribunal Constitucional, el referente inmediato resultaría ser más bien el *Conseil Constitutionnel* francés, por aquello del control previo, pero que en este caso no se produce sobre normas ya aprobadas, sino sobre la iniciativa legislativa, lo cual plantea la duda de si el desarrollo posterior del debate legislativo está o no obligado a respetar el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

Por otra parte, se hace preciso distinguir dos posibles escenarios³⁶. En primer lugar, en aquellos casos en los que el dictamen sea favorable al texto nada impedirá la intervención «a posteriori» del Máximo intérprete de la Constitución —pues no es nítida la distinción entre control de estatutoriedad y control

³⁶ DURÁN ALBA, J. F., «Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria», cit., p. 372.

de constitucionalidad, dado que el Estatuto integra el llamado bloque de constitucionalidad—, pudiendo encontrarnos con opiniones jurídicas diferentes sobre una misma materia. Y aquí el problema creo que es más político que jurídico. Esta circunstancia, teniendo en cuenta el ámbito sobre el que incide y que procederá de órganos pertenecientes a entes territoriales distintos, y sobre todo, teniendo en cuenta la tensión política actual, puede dar lugar a conflictos, roces y choques, lo cual como ha sido puesto de manifiesto, no redundaría precisamente en una mejor articulación del Estado autonómico y puede facilitar una utilización interesada de las opiniones encontradas. Pero insisto en que me parece más un problema político que estrictamente jurídico.

El otro supuesto posible, se plantearía en los casos en los que el Consejo de Garantías determinase la incompatibilidad de la iniciativa legislativa con el Estatuto de Autonomía (inestatoriedad), me plantea más problemas y me lleva a la cuestión problemática, que estriba en lo que yo llamaba trasmutación del órgano. Que no es otra cosa sino un cambio en la naturaleza del mismo: se ha transformado un órgano de naturaleza consultiva en un órgano de control preventivo de la estatutoriedad. Así, la existencia de un control preventivo sobre el legislador autonómico —sobre el representante democrático por antonomasia del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma— por parte de un órgano del mismo nivel territorial cuya *opinio iuris* puede llegar a impedir la libre formación de la voluntad del legislador plantea problemas de respeto al sistema democrático³⁷. Además, aquí sí, implica que se sustraerá al Tribunal Constitucional, dada la naturaleza vinculante del dictamen, la posibilidad de realizar un juicio de adecuación del texto a la Constitución utilizando al propio estatuto como parámetro.

Este tipo de control preventivo parece encajar mejor, en todo caso, sobre la iniciativa gubernamental que sobre la iniciativa legislativa parlamentaria, pues se explica desde la conexión lógica y tradicional entre los órganos consultivos y los correspondientes ejecutivos y administraciones dependientes de ellos³⁸.

4.2. El *Síndic de Greuges*

Aquí la impugnación se refiere a la expresión «con carácter exclusivo» que aparece en el apartado 1 del artículo 78 EACAT. Con ella se excluye la actuación del Defensor del Pueblo respecto a la Administración de la Comunidad

³⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., «Posición del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña en el sistema institucional», en APARICIO PÉREZ, M. A. - BARCELÓ I SERRAMALERA, M. (coords.), *Los órganos garantes de la autonomía política*, cit., pp. 77-86.

³⁸ En sentido más favorable a la actual configuración del órgano, vid. APARICIO PÉREZ, M., «Órganos de garantía estatutaria y tutela de derechos», en APARICIO PÉREZ, M. A. - BARCELÓ I SERRAMALERA, M. (coords.), *Los órganos garantes de la autonomía política*, cit., pp. 163-177; VIVER PI-SUNYER, C., «Órganos de garantía y control de constitucionalidad y de estatutoriedad de las normas», en APARICIO PÉREZ, M. A. - BARCELÓ I SERRAMALERA, M. (coords.), *Los órganos garantes de la autonomía política*, cit., pp. 117-129.

Autónoma, lo que supondría una abierta vulneración del artículo 54 CE, que confiere al Defensor del Pueblo una supervisión de todas las Administraciones, incluidas las autonómicas. Esto se ve más claro, si se pone en relación con el último inciso del mismo artículo 78.1 EACAT, según el cual el *Síndic de Greuges* «también supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma», pues se observa que la diferencia que justifica el tratamiento separado es precisamente que esta segunda faceta de la actividad de este órgano autonómico no la realiza «con carácter exclusivo».

Este reproche de inconstitucionalidad, por cierto, fue ya puesto de manifiesto por el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña.

4.3. La Sindicatura de Cuentas

En relación con los órganos autonómicos de control externo, encargados de la fiscalización de las cuentas del correspondiente sector público autonómico, se plantea la cuestión de la posibilidad de ampliar sus funciones a través de las reformas estatutarias. Y es que en este aspecto el Tribunal Constitucional no ha sido todo lo claro que sería deseable. Así, por un lado, respecto de la atribución exclusiva de la función de enjuiciamiento contable al Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional parece haber dejado entreabierto la opción de permitir la intervención de los órganos autonómicos en la materia, además de la eventual participación de éstos en la fase instructora de este tipo de procedimientos. Digo esto, porque en la STC 187/1988 se negaba la competencia del órgano autonómico en la materia, precisamente porque la ley autonómica que así lo establecía carecía de la correspondiente cobertura constitucional y estatutaria. Además, se añadía que dicha competencia procesal resultaba contraria a la naturaleza de la Sindicatura de Cuentas, configurada en el artículo 42 EACAT como «órgano auxiliar del Parlamento, cuya finalidad no es la jurisdiccional o procesal, sino la de asegurar la rendición de las cuentas de la Generalidad ante el Parlamento para su aprobación por éste».

Sin embargo, pese a dicha ambigüedad, no es menos cierto que el Tribunal Constitucional también ha dejado claro (STC 18/1991) que «el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable», insistiendo así en el carácter exclusivo y único del orden jurisdiccional en materia de enjuiciamiento contable, con la excepción, ciertamente, de la participación de los órganos autonómicos en la fase instructora de los procedimientos de responsabilidad contable, siempre previa delegación del propio Tribunal de Cuentas en los términos previstos en su Ley Orgánica.

Sentado esto, la actual redacción dada por el artículo 80 EACAT parece asumir un contenido que supondría una vulneración del artículo 134 CE en un doble sentido. Por un lado, por cuanto supondría una limitación de la independencia de este órgano constitucional, dado que el artículo 80.1 EACAT

presenta a la Sindicatura de Cuentas como el único órgano de fiscalización externa de las cuentas. Así se desprende de su redacción textual («La Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo...») y del hecho de que se haya suprimido la apostilla final del artículo 42 del anterior Estatuto de 1979: «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 Cuentas...»). Pero además se vulneraría el artículo 136 CE, en cuanto se estaría invadiendo la reserva de Ley Orgánica del apartado 4 de ese artículo (aunque el Estatuto se apruebe por Ley Orgánica, no es propiamente una Ley Orgánica, ni mucho menos es la Ley Orgánica de regulación del Tribunal de Cuentas), ya que el artículo 80.3 EACAT impone un mandato al Tribunal de Cuentas no sólo para que haga un convenio con la Sindicatura («deben establecer sus relaciones mediante convenio»), sino para que, además, dicho convenio tenga un contenido muy concreto, que no sería otro que el de permitir la participación de la Sindicatura en los procedimientos jurisdiccionales propios del Tribunal de Cuentas, lo cual constituye la atribución a la Sindicatura de aquella función jurisdiccional que, como decía antes, según las SSTC 18/1991 y 181/1987, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas.

V. LA (RE)FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA

Lo cierto es que a lo largo de estos años se ha producido como consecuencia de los sucesivos desarrollos estatutarios y legislativos, así como de la propia práctica política, una evolución del modelo tendente a la «homogeneidad institucional» y al mimetismo, que han llevado a una «gran coherencia en cuanto a la forma de gobierno, de manera que la prevista en la Constitución para el Estado central se ha trasladado también a todas las Comunidades Autónomas»³⁹, a pesar, de que, como señalaba al comienzo, esta tendencia uniformizadora no venía predeterminada constitucionalmente.

La principal consecuencia de este proceso se ha plasmado en un debilitamiento de los Parlamentos autonómicos, incluso mayor que en el nivel estatal, que se han visto limitados en sus funciones a lo largo de las sucesivas reformas, algunas de las cuales hemos analizado en estas páginas: desde la primigenia (y en algunos supuestos limitada) atribución al Presidente de la capacidad de disolución de la Asamblea, hasta las actuales de previsión de los decretos-leyes o del veto presupuestario. Es, por otra parte, especialmente significativo el reforzamiento de los Presidentes autonómicos, que, en términos generales han ejercido unos prolongadísimos mandatos. Según el artículo 152 CE reúnen en su persona la triple condición de máximo representante de su Comunidad Autónoma, Jefe del Ejecutivo autonómico y representante ordinario del

³⁹ ARAGÓN REYES, M., «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi SOLÉ TURA, cit., p. 1541.

Estado en la Comunidad Autónoma⁴⁰, pero en la práctica, ha conllevado la acumulación de un poder mayor que el que se deduce de una lectura de sus funciones⁴¹.

En definitiva, estas últimas reformas estatutarias, han seguido ese sendero inexorable y vienen a completar el proceso de racionalización del régimen parlamentario autonómico, creado a imagen y semejanza del modelo central, de modo que «la definición estatutaria y la formalización de las relaciones entre instituciones se acaba verificando incluso en un ordenamiento tan refractario como el catalán»⁴².

⁴⁰ ALBERTOS CARAZO, M., *La figura del Presidente de la Comunidad Autónoma en el sistema constitucional español*, Fundación Caja Murcia- Thomson Aranzadi, Navarra, 2006.

⁴¹ Acumula las condiciones de líder del Ejecutivo, líder del partido mayoritario, líder de la mayoría parlamentaria, la representación en el extranjero, el diálogo directo con las instituciones centrales e, incluso, el control de la correspondiente televisión autonómica. Vid. AGUADO RENEDO C., «Algunas cuestiones problemáticas acerca de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en ARAGÓN REYES, M. - GÓMEZ MONTORO, A. J. (coords.), *El Gobierno: Problemas constitucionales*, cit., pp. 578-579.

⁴² MORALES ARROYO, J. M.^a, «Las novedades en el autogobierno de las Comunidades Autónomas según las propuestas de reforma estatutarias», cit., p. 597.