

Porras Ramírez, José María:
Las reformas estatutarias y el nuevo
sistema autonómico de fuentes del Derecho
(Colección Cuadernos Civitas)
Ed. Thomson-Civitas, 2007, 215 pp.

El debate sobre la configuración del Estado autonómico ha sido desde hace ya tres décadas una cuestión de permanente actualidad. El carácter abierto de la regulación contenida en el Título VIII de la Constitución (en adelante, CE), unido a una serie de condicionantes internos y externos al propio sistema territorial, ha sometido periódicamente al sistema autonómico a la tensión propia de las obras políticas inacabadas.

En los últimos años asistimos a un proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía¹ que presenta importantes diferencias frente a anteriores reformas: factores como el mayor protagonismo en el proceso de las instancias autonómicas y la participación, por primera vez, de las Comunidades Autónomas del artículo 151, se han traducido en una mayor heterogeneidad en los ritmos y en el contenido de las reformas, que, además, han tenido un alcance más amplio que las anteriormente aprobadas², ya que afectan a aspectos competenciales e institucionales, pero también a otros como la identidad de la comunidad

★ Administrador Civil del Estado.

¹ En la actualidad, se han aprobado las siguientes reformas: LO 1/2006, de 10 de abril, de modificación de la LO 5/1982, de 10 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EACVal); LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EACat); LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (en adelante, EAIB); LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd); LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAArag); LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante, EACyL). Además, tres Parlamentos autonómicos han aprobado propuestas de reforma de sus Estatutos de Autonomía: País Vasco (propuesta rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados en febrero de 2005), Canarias (propuesta retirada en enero de 2008) y Castilla-La Mancha (en abril de 2009, en trámite de deliberación en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados).

² Esa mayor amplitud tiene, además, su reflejo formal en el hecho de que las reformas aprobadas son todas ellas reformas totales, que implican en definitiva la aprobación de un nuevo Estatuto.

política autonómica, la definición de sus instrumentos de acción exterior o el reconocimiento de derechos y principios estatutarios.

En particular, los nuevos Estatutos introducen modificaciones sustanciales en el sistema autonómico de fuentes del derecho, un tema que, por su carácter técnico, ha pasado más bien desapercibido en el debate público general, pero que, obviamente, tiene una gran transcendencia práctica y resulta especialmente atractivo para los interesados en nuestro Derecho público. De ahí la pertinencia de una obra que reflexione sobre la incidencia de las nuevas reformas en los ordenamientos jurídicos autonómicos.

El libro objeto de esta recensión, editado en la ya clásica colección de ensayos jurídicos *Cuadernos Civitas*, aborda precisamente esta cuestión, que puede ser considerada como uno de los temas de mayor actualidad e interés de nuestro Derecho público: la situación en que se encuentra el sistema autonómico de fuentes del derecho tras las últimas reformas de Estatutos de Autonomía aprobadas entre 2006 y 2007.

Su autor es José María PORRAS RAMÍREZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada desde junio de 2008 y discípulo del profesor F. BALAGUER CALLEJÓN, reputado experto en materia de fuentes del derecho público, a quien se dedica el ensayo.

Antes de entrar en su concreta descripción, quizá sea conveniente aclarar que no estamos ante un libro sobre el contenido general de las reformas estatutarias, sino que su objeto propio es la descripción del sistema de fuentes del derecho autonómico, al hilo del cual, no obstante, se tratan las novedades que en este aspecto han supuesto tales reformas.

Tampoco se trata de una obra exhaustiva sobre la materia, sino más bien de un ensayo que, a modo de compendio, expone de forma ordenada y sintética los aspectos principales del sistema autonómico de fuentes del derecho, incidiendo especialmente en los aspectos más novedosos que se han derivado de las recientes reformas estatutarias. Su mérito se encuentra, precisamente, en el tratamiento ágil y sintético que se hace de la materia, aderezada con opiniones y comentarios personales del autor que enriquecen la exposición y hacen que la obra, aunque no pretenda ser polémica, se encuentre abierta a ella en algunos aspectos.

El ensayo se estructura en cuatro partes, de desigual extensión: las dos primeras tienen un carácter fundamentalmente introductorio y tratan, respectivamente, de las características del ordenamiento jurídico autonómico y del Estatuto de Autonomía como norma de cabecera del mismo y de las relaciones entre la forma de gobierno y el sistema autonómico de fuentes; la tercera parte, a la que el autor dedica más de la mitad de las páginas del libro, contiene un análisis del régimen jurídico y de los tipos de fuentes legales autonómicas; en la última parte se analizan las características básicas de las fuentes reglamentarias de las Comunidades Autónomas. Finalmente, el libro incorpora una referencia de las fuentes bibliográficas citadas por el autor a lo largo del ensayo.

Como acabamos de señalar, en la **PRIMERA PARTE** del libro se realiza una breve introducción general en la que se describen esquemáticamente los caracteres ge-

nerales de los ordenamientos jurídicos autonómicos y de los Estatutos de Autonomía, como normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma.

Así, respecto de los *ordenamientos jurídicos autonómicos* se señala su carácter coextenso y paritario respecto al del Estado, a la vez que dotado de un sistema propio de fuentes, no necesariamente uniforme ni igual al del Estado, que hasta el momento, según una opinión del autor en la que insiste a lo largo de la obra, se ha revelado insuficiente para llevar a cabo una eficaz regulación de sus competencias.

A continuación, se repasan los aspectos que definen la posición de los *Estatutos de Autonomía* dentro del sistema de fuentes estatal y autonómico (i.e. como normas específicas, constitutivas de la Comunidad Autónoma, que tienen un sentido materialmente constitucional aunque subordinado a la propia CE, de naturaleza, contenido y procedimiento de elaboración y reforma peculiares, que surgen de una voluntad conjunta del Estado y del territorio correspondiente, jerárquicamente paritaria a las leyes del Estado, con las que se relaciona según un principio de competencia, y superior a las leyes autonómicas, etc.).

Se trata, como decíamos, de una descripción esquemática y sumaria, que comprende los elementos principales de la materia, si bien se echa en falta una referencia a las importantes novedades que incorporan los nuevos Estatutos en la regulación de su procedimiento de reforma (en aspectos como el ejercicio de la iniciativa de reforma, las mayorías exigidas, el referéndum o la regulación del trámite de resolución de discrepancias entre las Cortes Generales y el Parlamento autonómico) y una alusión complementaria al papel de otras normas estatales delimitadoras de las competencias autonómicas (leyes marco, leyes de transferencia y delegación, leyes de armonización, etc.).

Quizá el contenido más llamativo de esta primera parte se encuentre al final de la misma, en la que, al hilo de la exposición de los condicionantes de la potestad normativa autonómica, el autor se refiere a la novedosa introducción en los Estatutos de *declaraciones de principios y derechos*³, cuestión que, como es sabido, ha dado lugar recientemente a un intenso debate doctrinal⁴

³ Vide al respecto Título II EACVal (arts. 8 y ss.); Título I EACat (arts. 15 y ss.); Título I EA-And (arts. 12 y ss.); Título I EAArag (arts. 11 y ss.); Título I EACyL (arts. 7 y ss.); Título II EAIB (arts. 13 y ss.).

⁴ Sobre esta cuestión, pueden verse, entre otros, V. Ferreres Comella, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en VVAA, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», CEPC, Madrid (2006), pp. 9 y ss.; L. M^a Díez-Picazo Giménez, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en REDC núm. 78 (2006), pp. 63 y ss.; F. Caamaño Domínguez, «Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», en REDC núm. 79 (2007), pp. 33 y ss.; M. Carrillo López, «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», en REDC núm. 80 (2007), pp. 49 y ss.; R. Canosa Usera, «La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 20 (2007), pp. 61 y ss.; J. M^a Castellá Andreu, «Hacia una protección multinivel de los derechos en España. El reconocimiento de los derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas», en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 120 (2007), pp. 723 y ss.; M.A. Aparicio Pérez, J. M.^a Castellá Andreu y Enriqueta Expósito (coordinadores), «Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía», Ed. Atelier (2008), 408 pp.

sobre la existencia y alcance de tales declaraciones, respecto a las cuales el autor mantiene una postura favorable.

En la **SEGUNDA PARTE**, la más breve de las cuatro, el autor señala la relación existente entre las formas de Estado y de gobierno de una comunidad política y su sistema de fuentes del derecho.

Desde la perspectiva de la *forma de Estado*, se explica como el sistema autonómico de fuentes se ha visto condicionado por la pertenencia de las Comunidades Autónomas a un Estado de estructura territorial compuesta, integrado, además, en una organización supranacional, como es la Unión Europea. Estos hechos inciden tanto en la complejidad del proceso de producción y aplicación del Derecho como en la distribución del poder político y, por ende, normativo (distribución que ha sido, además, variable, dados los cambios derivados de los procesos de transferencia de competencias).

A continuación, desde la perspectiva de la *forma de gobierno*, el autor expone esquemáticamente el modelo político-institucional básico de las Comunidades Autónomas, configurado como un sistema parlamentario racionalizado, en el que la preponderancia de un poder u otro (en particular, de la Asamblea o del Gobierno), se refleja en aspectos como la mayor o menor extensión de las reservas legales en los Estatutos o la eventual previsión estatutaria de leyes institucionales y de desarrollo básico estatutario y de las fuentes con valor de ley (decretos legislativos y decretos-leyes), circunstancia ésta que también reduce o amplía las formas de ordenación legislativa, confirmando o moderando la preponderancia generalizada (y especialmente agudizada en los ordenamientos autonómicos) de las normas reglamentarias.

En este sentido, señala como la forma de gobierno autonómica, al haber tenido como presupuesto un desequilibrado entendimiento del sistema de distribución competencial, ha venido incitando a la proliferación de las actuaciones normativas gubernamentales a través de fuentes sin rango de ley.

Según el autor, el actual ciclo de reformas estatutarias trata de invertir esta tendencia, y devolverle al Parlamento, y a su instrumento normativo por excelencia, la ley, el protagonismo que le corresponde, de forma que el ejercicio del autogobierno se vea de esta forma investido de una mayor legitimidad democrática.

En la **TERCERA PARTE** del libro, el autor analiza las fuentes legales autonómicas, explicando los aspectos generales de su régimen jurídico, las limitaciones materiales y formales que le afectan y, finalmente, lo que denomina “formas especiales que adopta” la ley autonómica.

Sobre esta cuestión es asimismo de imprescindible consulta la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en la que, a propósito del reconocimiento del derecho de los valencianos al abastecimiento de agua y a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, contenido en el artículo 17.1 del EACVal, el Tribunal Constitucional establece su doctrina sobre las declaraciones estatutarias de derechos (vid. especialmente los FFJJ 15 y ss. y los votos particulares formulados por los Magistrados D. Vicente Conde Martín de Hijas, D. Javier Delgado Barrio, D. Roberto García-Clavo y Montiel, D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. Ramón Rodríguez Arribas).

Tras repasar sucintamente, como introducción a esta parte, las *características básicas del régimen jurídico de la ley autonómica* (incidiendo especialmente en los aspectos que definen su posición en el sistema de fuentes), el autor examina las *limitaciones* que desde un punto de vista material y formal afectan a la ley autonómica.

Desde una perspectiva **material**, el autor señala dos tipos de condicionamientos, derivados, respectivamente, del sistema de distribución de competencias y del proceso de integración europea.

Respecto de las limitaciones derivadas del sistema de distribución de competencias, considera que, si bien dichas limitaciones deberían ser distintas en función del carácter exclusivo o compartido de las competencias autonómicas, en la práctica, la propia tendencia del Estado a intervenir prácticamente en todos los ámbitos de la realidad social, incluso en los reservados exclusivamente a las Comunidades Autónomas, ha impedido a estas desarrollar políticas propias y diferenciadas sobre ámbitos materiales de actuación suficientemente amplios, homogéneos y relevantes.

Las recientes reformas estatutarias pretenderían reconducir esta situación mediante una reformulación de los títulos competenciales que, a través de la utilización de categorías más precisas y determinadas, permita delimitar mejor las competencias legislativas autonómicas, incorporando los perfiles y submaterias considerados necesarios para propiciar una mayor capacidad de desarrollo normativo autonómico y, a la vez, restringiendo la eventual incidencia estatal en dichos ámbitos⁵.

Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la fijación del alcance de las competencias exclusivas autonómicas que realizan los Estatutos catalán (art. 110) y andaluz (art. 42.2.1º)⁶, que atribuyen a las Comunidades respectivas, de forma íntegra, las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva y la aplicación del derecho autonómico “con preferencia sobre cualquier otro”. No obstante, como señala el autor, este intento puede resultar fallido en la medida en que la fijación de tal alcance no se ha visto acompañada en todo caso de una delimitación de las competencias de acuerdo con un concepto de “exclusividad en sentido estricto”, de forma que, al igual que sucede en los demás Estatutos, se han definido como exclusivas algunas competencias que, en sentido estricto no lo son, por lo que en estos supuestos, y en tanto se mantenga vigente la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la calificación de “exclusivas” de las competencias autonómicas⁷, el

⁵ La aspiración principal sería que las Comunidades Autónomas pudieran desarrollar “políticas propias”, aspecto al que se hacen referencias constantes en algunos de los nuevos Estatutos, no sólo en el ámbito de las competencias exclusivas, sino también, incluso, en el de las compartidas (Vid. vg. arts. 110 y 111 EACat, 42.2.1º y 2º EAAAnd y 71 y 75 EAArag).

⁶ Aunque el autor no lo indica, también contienen una referencia análoga los artículos 71 EAArag y 70.2 EACyL.

⁷ De acuerdo con la cual, “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento” (así, entre muchas otras, la STC 20/1988, FJ 2).

ejercicio de tales competencias autonómicas deberá seguirse conjugando con el que corresponda al Estado según sus propias competencias⁸, sin perjuicio de que en este ámbito la intervención estatal habrá de ser más limitada y precisada de justificación que en el ámbito de las competencias compartidas.

De forma similar se ha procedido en el caso de las competencias de legislación compartida o complementaria, de forma que los nuevos Estatutos atribuyen a la Comunidad Autónoma el ejercicio de “la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva” en el marco de las bases que fije el Estado en “normas con rango de ley”, y que, como precisa el artículo 111 EACat deben consistir en “principios” o en un “mínimo común normativo”.

Aunque el fin de esta medida es constreñir la intervención estatal, impidiendo que agote la regulación sustantiva de tales materias mediante unas bases demasiado extensas, señala el autor que, de nuevo, estos intentos pueden ser vanos, en la medida en que, en este caso, el Estado no se verá obligado a contraer su acción a lo dispuesto en los Estatutos, sino que la llevará hasta donde se considere habilitado por la propia CE, siendo en su caso el Tribunal Constitucional quien dilucide la eventual controversia atendiendo a lo estipulado no sólo en los Estatutos, sino también, y principalmente, en los preceptos constitucionales que sean aplicables.

El segundo tipo de condicionamiento material que viene afectando a las competencias legislativas autonómicas es el derivado del efecto centralizador que tiene el proceso de integración europea, que ha jugado a favor de las instancias comunitarias, y también del Estado, en detrimento de los entes territoriales, y ello pese a la reiterada apelación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a que dicho proceso no suponga una alteración del reparto competencial existente⁹.

Las causas de tal centralización las sitúa el autor en el papel preponderante, cuando no excluyente, que se ha reservado el Estado en el proceso comunitario de toma de decisiones, también en relación con ámbitos competenciales propios de las Comunidades Autónomas, incluso a veces de carácter exclusivo, y que ha supuesto un claro protagonismo estatal no sólo en el proceso de elaboración de la normativa comunitaria sino también en el de su incorporación interna, mediante normas que, en otro supuesto, habrían sido declaradas nulas por vicio de incompetencia.

Aunque, como es sabido, existen múltiples obstáculos que limitan, en la práctica, la capacidad de actuación autonómica¹⁰, entiende el autor que po-

⁸ Así lo reconoce expresamente el artículo 42.2.1º EAAAnd, cuando, tras definir el alcance de sus competencias exclusivas en el sentido antes expuesto, añade “... y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”. También, de forma análoga, los artículos 30 EAIB, 71 EAArag, 70.3 EACyL.

⁹ Vid. por ejemplo, SSTC 252/1988 (FFJJ 1 y ss.), 90/1993 (FJ 3), 145/1996 (FJ 5), etc.

¹⁰ Entre ellos, señala el autor la tendencia de las Directivas a convertirse en normas de detalle; el creciente reconocimiento de su eficacia directa; la mayor extensión de las bases estatales en la regulación de estas materias; el uso, a veces excesivo, de las competencias horizontales del Estado y la atribución a órganos del mismo de la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario.

drían contrarrestarse, al menos en parte, mediante la inclusión en la CE o en una ley estatal específica y en los Estatutos de Autonomía de una referencia a la participación autonómica en la aplicación del Derecho comunitario, sobre la base de un modelo que ha de tener necesariamente carácter multilateral.

En este contexto, se muestra favorable a la incorporación que, con distinta intensidad, han hecho los nuevos Estatutos de referencias al derecho de participación de las respectivas Comunidades Autónomas en los procesos de discusión, adopción y aplicación y desarrollo de las decisiones europeas que les conciernen, tanto en la fase descendente, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes apuntada, como ascendente, otorgando rango estatutario a ciertos aspectos del contenido del Acuerdo sobre participación en órganos comunitarios adoptado en 2004 en el seno de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Desde una perspectiva **formal**, explica el autor dos tipos de restricciones que pesan sobre la ley autonómica en orden a su control jurisdiccional, que la diferencian de la ley estatal.

La primera de ellas sería la medida procesal prevista en el artículo 30 LOTC, que, haciendo una interpretación extensiva del artículo 161.2 CE, ampara al Gobierno para solicitar la suspensión automática de la ley autonómica impugnada mediante recurso de inconstitucionalidad interpuesto por su Presidente. Además de analizar los antecedentes de esta facultad, su régimen jurídico y la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la interpretación del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, expresa el autor su juicio desfavorable a esta medida¹¹ que, basada en una desconfianza hacia el legislador autonómico que carecería hoy de todo fundamento, se habría convertido en un instrumento de control político impuesto no ya sobre la ley, sino sobre el propio legislador autonómico que, además de romper el equilibrio procesal entre las partes, debilita la posición de la ley autonómica respecto de la estatal y convierte al recurso de inconstitucionalidad en una pieza fundamental del sistema de equilibrios de nuestro Estado compuesto.

La segunda restricción formal sería la derivada de la circunstancia de que la legitimación procesal que se reconoce a las minorías parlamentarias estatales para recurrir leyes ante el Tribunal Constitucional no se extiende a las minorías autonómicas¹² en su propio ámbito, hecho que se produce tanto porque

¹¹ Juicio que extiende a las otras facultades de suspensión a favor del Gobierno previstas en los artículos 64.2 y 77 LOTC en relación con el planteamiento de conflictos de competencias y el procedimiento de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas.

¹² Por ello, en tanto no se reforme la LOTC (reforma sobre la cual el autor evita pronunciarse), las minorías parlamentarias autonómicas han de seguir utilizando la vía indirecta de instar la intervención de los sujetos legitimados (ya sea el Defensor del Pueblo, 50 diputados o senadores políticamente afines o, en su caso el Presidente del Gobierno) en defensa de sus pretensiones. No obstante se trata de una cuestión cuya importancia podría acentuarse tras las últimas reformas estatutarias, dadas, de un lado, la aparición en el ámbito autonómico de nuevas categorías normativas que en el ámbito estatal han sido relativamente conflictivas (leyes de desarrollo básico estatutario y, sobre todo, los decretos-leyes) y, de otro, las nuevas perspectivas que, a este respecto, abre el estableci-

la legitimación que se reconoce a cada Asamblea autonómica en el artículo 32.2 LOTC requiere acuerdo adoptado por mayoría de la misma, como porque la legitimación que en tal artículo se reconoce a órganos autonómicos se circunscribe al recurso contra leyes del Estado, pero no de la misma o de otra Comunidad Autónoma¹³.

Finalmente, bajo el epígrafe *Las formas especiales que adopta*, el autor repasa los distintos tipos de leyes autonómicas, centrándose en cuatro de esas manifestaciones: leyes institucionales y de desarrollo básico estatutario, decretos legislativos y decretos-leyes¹⁴.

Respecto de las **leyes institucionales**, caracterizadas frente a las leyes autonómicas “ordinarias” por ciertas especificidades, tanto materiales (ie. regular en contenido de las instituciones autonómicas¹⁵) como formales (exigir, en ocasiones, una mayoría cualificada), señala el autor la tendencia progresiva a la consideración unitaria de esta categoría con las llamadas “leyes de desarrollo básico estatutario”.

Convertidas en un trasunto autonómico de las Leyes Orgánicas estatales, estas **leyes de desarrollo básico estatutario** sólo fueron contempladas en tres ordenamientos autonómicos (catalán, gallego y balear), donde se crearon a través de sus reglamentos parlamentarios, que previeron un procedimiento cualificado para la ordenación de ciertas materias basado en la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación y en la doble prohibición de delegar su elaboración en las comisiones parlamentarias y de dictar decretos legislativos sobre estas materias.

Su desenvolvimiento ha sido no obstante merecedor de ciertas críticas doctrinales que el autor expone con cierto detenimiento y se basan, de un lado, en la necesidad de interpretar estrictamente las materias objeto de este tipo de leyes¹⁶, y, de otro lado, en las disfunciones que genera la creación de este tipo

miento, por ahora sólo en Cataluña (arts. 76 y 77 EACat), de un Consejo de Garantías Estatutarias. En este sentido, el artículo 23.a) a d) de la Ley Catalana 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, reconoce la legitimación activa para solicitar el dictamen del Consejo sobre los proyectos o proposiciones de reforma estatutaria o de ley, decretos-leyes y proyectos de decretos legislativos, entre a otros sujetos, a dos grupos parlamentarios o a la décima parte de los diputados del Parlamento catalán.

¹³ Al margen de la cuestión específica que ahora nos ocupa, se trata de una restricción que, al impedir la interposición de recursos de unas Comunidades frente a otras, plantea ciertos problemas prácticos en aquellos supuestos en los que una ley de una Comunidad Autónoma afecta al ámbito de autonomía de otra (vid. vg. ATC 26/2000, de 18 de febrero [sobre la denominación de origen “Vinos de la Tierra de Castilla”]).

¹⁴ Se echa en falta no obstante una referencia tanto a otras normas con rango de ley (vg. los reglamentos de los parlamentos autonómicos), como a la nueva categoría material de leyes autonómicas concurrentes prevista en el artículo 44.2 EACVal.

¹⁵ No obstante, el autor maneja un concepto amplio de estas leyes, lo que hace que su contenido sea heterogéneo, al incluir, vg. el estatuto jurídico del Presidente, la determinación de la estructura y atribuciones que asume el Consejo de Gobierno, sus relaciones con la Asamblea, la organización autonómica; pero también otras materias, como la regulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, la ley electoral, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, etc.

¹⁶ Ya que, al exigir una mayoría cualificada para su aprobación, suponen una alteración de la forma habitual de expresión del principio democrático (la mayoría simple). De forma análoga, sobre la concepción de las Leyes Orgánicas como expresión de una democracia de consenso y sus límites,

normativo a través de reglamentos parlamentarios, en vez de a través de los propios Estatutos¹⁷.

En todo caso, esta situación se ha visto corregida en el reciente proceso de reformas estatutarias, tras el cual, el nuevo Estatuto catalán¹⁸ ha incluido una regulación bastante completa de este tipo de leyes, que se caracteriza por referirse a la ordenación de un *numerus clausus* de materias establecido en el propio Estatuto; por un procedimiento de aprobación, modificación y derogación especial, que exige el voto favorable de la mayoría absoluta¹⁹ del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto; y por prohibirse que sean objeto de delegación legislativa a favor de las Comisiones del Parlamento, de textos articulados (en cambio, se permite que sean objeto de textos refundidos) y de decretos-leyes.

Señala el autor que el resto de los nuevos Estatutos no han contemplado una regulación tan exhaustiva y sistemática de este tipo legal, señalando como los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Andalucía²⁰ establecen preceptos de reserva material (pp. 103-4) análogos al artículo 62.2 EACat, mientras que en los otros tres Estatutos²¹ sólo se recoge la existencia de un cualificado límite material a la legislación delegada.

En realidad, habría que añadir a esta opinión del autor que el EAIB reconoce formalmente esta categoría legal (art. 49.1), si bien de forma incidental, al establecer las exclusiones materiales de los decretos-leyes, y que en el resto Estatutos no existe propiamente una categoría precisa de leyes de desarrollo básico (sino que se sigue hablando de leyes de desarrollo institucional y de aquellas que requieren una mayoría cualificada).

Finalmente la referencia a estas leyes se cierra con una serie de consideraciones sobre su naturaleza, ámbito y posición en el ordenamiento jurídico, aspectos respecto de los cuales el autor traslada a las mismas las tesis sobre las que se ha construido entre nosotros la categoría de las Leyes Orgánicas²².

Por lo que a los **decretos legislativos autonómicos** se refiere, tras exponer sucintamente las referencias constitucionales indirectas a esta potestad (arts. 153.a] y 161.1.a] CE) y la concepción de esta técnica de legislación delegada como una forma de colaboración normativa entre órganos del Estado, la explicación del régimen autonómico de esta potestad se centra en tres aspectos: su

que implican un rechazo a un concepto puramente formal de estas normas, puede verse la STC 5/1981 (especialmente FJ 21A), cuya doctrina ha sido luego reiterada por muchas otras, vg. SSTC 224/1993, 127/1994, etc.

¹⁷ Una visión crítica sobre la práctica que se ha derivado de este hecho puede verse en pp. 97 a 100.

¹⁸ Artículos 62.2 y 3, 63.1 y 64.1 EACat.

¹⁹ Salvo en el caso del régimen electoral, que requiere una mayoría de dos tercios.

²⁰ Artículos 44.5 EACVal y 108 EAAAnd.

²¹ Artículos 48.1 EAIB, 43.1 EAArag, 25.5 EACyL.

²² En aspectos como su consideración de normas del mismo rango jerárquico a las demás leyes autonómicas, con las que se relacionan en base a un principio de competencia; necesidad de interpretación restrictiva de su ámbito y extensión; doctrina sobre "materias conexas"; colaboración internormativa; etc. Vid. pp. 106 a 110.

fundamentación normativa, las peculiaridades autonómicas de su regulación y las novedades derivadas de las últimas reformas estatutarias.

Por lo que a la primera cuestión se refiere, entiende el autor que es cometido propio de los Estatutos de Autonomía la determinación del sistema de fuentes de la Comunidad Autónoma y, consecuentemente, el establecimiento y regulación de los aspectos básicos de la legislación delegada. Por ello, frente a lo que sucede en las Comunidades Autónomas que han reconocido expresamente dicha técnica en sus Estatutos, considera irregular la utilización de este instrumento en aquellas en las que la falta de previsión estatutaria en tal sentido se ha suplido simplemente a través de su reconocimiento y regulación directa en las leyes institucionales de gobierno y administración y en los reglamentos parlamentarios.

En relación con la segunda cuestión, el autor entiende que los artículos 82 a 84 CE constituyen una especie de derecho necesario de la legislación delegada, de forma que las garantías que dichos preceptos incorporan no pueden reducirse en el ámbito autonómico, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer algunas determinaciones adicionales que, aunque distintas a las que fija la Constitución, no desvirtúen la esencia de su regulación.

Partiendo de esta tesis, y después de criticar la técnica, seguida por algunas Comunidades Autónomas, de regular este instrumento a través de una mera remisión a los preceptos constitucionales, ya que entiende que se trata de una dejación de su facultad de autogobierno, el autor expone de forma sucinta las principales singularidades de la normativa autonómica, que resume en la determinación de materias excluidas (refiriendo básicamente las que requieren su aprobación por ley aprobada en el Parlamento, o bien por una mayoría o procedimiento específico), el agotamiento o suspensión de la delegación cuando el Gobierno se halle en funciones (contenidos, respectivamente, en los Estatutos catalán y aragonés) y en la atribución al Tribunal Constitucional del monopolio del control jurisdiccional de los decretos legislativos que realiza el nuevo EAAAnd (art. 115), atribución no obstante cuya eficacia quedará condicionada a la modificación de la legislación procesal vigente. A las referidas por el autor, podrían añadirse las singularidades del control parlamentario establecido por algunas Comunidades Autónomas (vg. Asturias y, sobre todo, Extremadura).

La parte más completa de la exposición de los decretos legislativos autonómicos es el análisis que el autor dedica a las novedades introducidas en los nuevos Estatutos, que son analizados individualmente (pp. 121 a 136), si bien se detiene especialmente en el EACat, cuyo artículo 63 introduce la regulación autonómica más genuina y sistematizada.

Como conclusión, entiende el autor (p. 136) que, sin perjuicio de algunas determinaciones adicionales introducidas por algunos nuevos Estatutos, la regulación de la legislación delegada en el ámbito autonómico es (salvo el control previo previsto en Cataluña) sustancialmente idéntica a la estatal, lo que facilita la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y allana el control que ejerce sobre el empleo de esta fuente en el ámbito autonómico.

En el tratamiento de las formas de la ley autonómica se refiere el autor en último lugar a la figura de los **decretos-leyes**, cuyo reconocimiento²³ ha sido una de las grandes novedades en materia de fuentes introducidas en el último proceso de reformas estatutarias, y que el autor valora muy positivamente, entre otros motivos, porque considera que, de esta forma, se evita que, en circunstancias concretas de extraordinaria y urgente necesidad demandantes de una pronta respuesta jurídica, y dada la morosidad de los procedimientos parlamentarios, los Gobiernos autonómicos acudan tan frecuentemente a los reglamentos como lo han hecho hasta ahora.

Se refiere el autor en primer lugar a los fundamentos de este instrumento normativo, asumiendo los postulados propios de la que ha sido doctrina mayoritaria, es decir: por un lado, reconocimiento abstracto de la posibilidad de que existan decretos-leyes en el ámbito autonómico (amparado implícitamente en las referencias a las disposiciones autonómicas con fuerza de ley contenidas en los arts. 153.a) y 161.1.a) CE y 27.2.e) LOTC) y, por otro lado, condicionamiento del ejercicio efectivo de esta potestad gubernamental a su reconocimiento formal en los Estatutos de Autonomía, dado que a estos corresponde la regulación del sistema de producción normativa de las Comunidades Autónomas²⁴.

A continuación se analiza el régimen jurídico de estas normas autonómicas, que, es en esencia idéntico al contenido en el artículo 86 CE²⁵.

²³ Artículos 110 EAAAnd, 44 EAArag, 25.4 EACyL, 64 EACat, 44.4 EACVal y 49 EAIB.

²⁴ Es bien conocido que el debate sobre la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos pudieran dictar decretos-leyes sin previo reconocimiento estatutario de esta potestad tuvo una clara proyección práctica en dos circunstancias: de un lado, con motivo de las graves inundaciones ocurridas en la Comunidad Autónoma del País Vasco en agosto de 1983, el Gobierno de esa Comunidad, previa habilitación parlamentaria por Ley 17/1983, de 8 de septiembre, del Parlamento Vasco, aprobó cinco Decretos con fuerza de ley (Decretos-leyes 1 a 5/1983), luego convalidados mediante leyes que reprodujeron su contenido. De otro lado, el intento de aprobación por el Gobierno canario del Decreto 22/1983 atribuyéndole fuerza de ley.

En el debate doctrinal, que en buena medida reprodujo los argumentos que ya habían sido planteados por la doctrina italiana en polémica análoga suscitada a fines de los años '50 y durante la década de los '60 del s. XX, la postura mayoritaria se inclinó por negar a los Gobiernos autonómicos dicha potestad en tanto no se reconociera estatutariamente. Vid. al respecto, por ejemplo, J. Salas Hernández, "Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", vol. I, Madrid (1991), pp. 320 y ss.; E. García de Enterría y T. R. Fernández, en "Curso de Derecho Administrativo I", Civitas, Madrid (1993), pp. 136 y ss.; S. Muñoz Machado, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Civitas, Madrid (1982), pp. 438 y ss.; Ignacio de Otto y Pardo, "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes", Ariel, Barcelona (1998), p. 275; I. Astarloa Huarte-Mendicoa, "Artículo 86", en "Comentarios a la Constitución Española de 1978", Tomo VII, EDERSA, Madrid (1998), pp. 196 y ss.; etc. Frente a la postura mayoritaria, han argumentado a favor de la potestad de los Gobiernos autonómicos de dictar decretos-leyes, aún sin respaldo estatutario, autores como I. Lasagabáster Herrarte, "Consideraciones en torno a los decretos-leyes y los decretos-legislativos en el ámbito autonómico", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2 (1982), pp. 101 a 114; E. Cobrerros Mendazona, "Los decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7 (1983), pp. 299 y ss.

²⁵ A diferencia de las reformas finalmente aprobadas, sí contenía un régimen singular de los decretos-leyes el artículo 25 de la Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006, valorado muy negativamente por el autor (vid. pp. 154 y 155).

Así, la definición del presupuesto habilitante, los límites temporales y la articulación del control parlamentario se realizan de forma idéntica a como lo hace el artículo 86 CE, mimetismo criticado por el autor, que se muestra partidario de que se hubiera aprovechado la experiencia estatal para modificar aquellos aspectos en los que la regulación estatal se ha revelado más insuficiente²⁶.

Respecto de los límites materiales aplicables a estas normas, además de los previstos en el artículo 86.1 CE²⁷, los nuevos Estatutos han establecido limitaciones análogas a las contenidas en la CE, bien por remisión expresa al artículo 86 CE (como hace el EACVal), bien por haber incluido un listado de materias análogas a las que se vedan al decreto-ley estatal: las que son objeto de las leyes de desarrollo básico estatutario, las instituciones básicas autonómicas, los derechos estatutarios y el régimen electoral. Además, en algunos de ellos, se formulan otras exclusiones que, aunque no recogidas expresamente en el artículo 86 CE, se derivan implícitamente de otros preceptos constitucionales: las materias para las que el Estatuto exige expresamente su aprobación de una ley del Parlamento autonómico, el régimen tributario y los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

En la CUARTA PARTE del libro, el autor analiza el régimen de las *fuentes reglamentarias* en los sistemas autonómicos. Se trata de una referencia al reglamento en sentido estricto, como norma emanada del Gobierno con rango inferior a la ley, en la que el autor, obviando cualquier distinción de clases de reglamentos, revisa las características fundamentales de este tipo de fuentes en los sistemas autonómicos en cuanto a su fundamento, objeto, titularidad, procedimiento de elaboración y control jurisdiccional, señalando asimismo las principales novedades que, a este respecto, han supuesto las últimas reformas estatutarias.

Tras exponer las características principales del **objeto** de los reglamentos autonómicos, análogas en sus aspectos básicos a las de los reglamentos estatales (es decir: supremacía de la ley, limitación derivada de las reservas de ley establecidas por la Constitución [y en este caso también por los Estatutos] y posibilidad, limitada, de dictar reglamentos independientes)²⁸, el autor realiza una interesante reflexión sobre la excesiva amplitud del ámbito que ha ocupado el

²⁶ Así, por ejemplo, propugna una delimitación más estricta del presupuesto habilitante que incorpore la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante, la exigencia de motivación y la demostración de la relación necesaria entre las situaciones de urgencia definidas y las medidas adoptadas, a fin de evitar que se desvirtúe el carácter excepcional de este instrumento normativo; se inclina por acortar los plazos de vigencia temporal de los decretos-leyes autonómicos, por entender que, además de anticipar su control por las minorías parlamentarias y reducir sus posibles efectos lesivos o disfuncionales, de esta forma el Parlamento podría determinar más rápidamente si resulta oportuno o no consolidar la eficacia de una norma legislativa que ha contado con menores garantías formales en su elaboración; finalmente, a fin de ampliar la libertad del Parlamento en la fase de convalidación, entiende que hubiera sido preferible adoptar el modelo italiano, para permitir la aprobación de enmiendas al texto original.

²⁷ Que el autor considera directamente aplicables por ser materias excluidas de la competencia autonómica, de forma que sería incluso innecesaria su reiteración expresa en los Estatutos (p. 142).

²⁸ Sin perjuicio de alguna importante peculiaridad, como sería su alcance territorial y su sometimiento no sólo a la ley autonómica, sino también, en ocasiones, a la estatal.

reglamento autonómico, que achaca, principalmente, al escaso margen que, en ciertas materias, la distribución de competencias efectuada en el bloque de constitucionalidad ha dejado a la potestad normativa autonómica, forzando en cierta forma que esta se desarrolle principalmente en forma de reglamento, como instrumento más adecuado para establecer normas de contenido ejecutivo, y produciendo un efecto de “exclusión de la ley autonómica”.

A este respecto, el autor analiza también la extensión del ejercicio de la potestad reglamentaria por las Comunidades Autónomas en función del alcance de sus competencias legislativas sobre la materia correspondiente, destacando dos importantes novedades producidas a raíz de los recientes procesos de reforma estatutaria: por un lado, en el caso de competencias normativas compartidas, la introducción de elementos que tienden a restringir la intensidad y extensión de la normativa básica estatal, lo que a su juicio va suponer un mayor protagonismo de la ley autonómica, no sólo frente a la ley estatal sino también frente al propio reglamento autonómico. Por otro lado, en el caso de competencias ejecutivas, el reconocimiento por algunos Estatutos²⁹ de la competencia autonómica para aprobar disposiciones reglamentarias “para la ejecución de la normativa del Estado”, previsiones estatutarias que, a juicio del autor, habilitarían a las Comunidades Autónomas a dictar reglamentos de eficacia externa, trascendiendo el ámbito interno, de organización, al que el Tribunal Constitucional ha circunscrito la competencia reglamentaria autonómica en estos supuestos³⁰.

La **titularidad** de la potestad reglamentaria en el ámbito autonómico, se caracteriza por estar algo más dispersa que en el estatal, ya que no se circunscribe exclusivamente al Gobierno, al Presidente y a los Consejeros autonómicos, sino también, en el caso de Canarias, a las Comisiones Delegadas del Gobierno y, por razones de organización del territorio, ciertos Estatutos de Autonomía se la reconocen también a los Territorios Históricos (art. 37.4 EAPV) y a los Consejos Insulares (art. 72 EAIB)³¹. Además, como principal novedad al respecto, tras las últimas reformas, los Estatutos de Autonomía que han establecido Consejos de Justicia autonómicos³² les atribuyen la potestad de precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la regulación autonómica del **procedimiento de elaboración** de los reglamentos, se trata de una normativa que apenas difiere de la estatal, salvo en la existencia de trámites específicos de consulta a órganos autonómicos establecidos por la normativa sectorial autonómica correspondiente y en la atribución a los Consejos Consultivos autonómicos, en lugar de

²⁹ Así artículos 112 EACat y 42.2.3º EAAAnd.

³⁰ Se trata no obstante de una interpretación discutible, a la vista de lo consolidada que se encuentra la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto (vid. vg. STC 100/1991 [FJ 2], que reitera la doctrina establecida por las anteriores SSTC 33/1981 y 18, 35 y 39/1982, etc.).

³¹ Entiende el autor que, implícitamente, el artículo 23 EACan también se la atribuye a los Cabildos Insulares.

³² Artículos 144.4.f) EAAAnd y 98.2.f) EACat.

al Consejo de Estado, de la competencia de examen de los reglamentos autonómicos³³. Como hecho más novedoso derivado de las últimas reformas, en algunas Comunidades Autónomas se ha atribuido rango estatutario al informe de impacto de género y al derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración de las disposiciones que les afecten.

En el análisis del **control jurisdiccional** de los reglamentos autonómicos, tras citar el que corresponde a los órganos de lo contencioso-administrativo, el autor se centra especialmente en un análisis crítico del procedimiento especial de impugnación por el Gobierno, por motivos de inconstitucionalidad, previsto en el artículo 161.2 CE y desarrollado en el Título V LOTC (arts. 76 y 77), exponiendo de forma sintética sus caracteres principales (plazos, motivos de estricta inconstitucionalidad material de la norma, evolución del criterio del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la suspensión automática de la norma) y razonando sobre la, a su juicio, escasa justificación que tiene el mantenimiento de este proceso, tanto por la posición de inferioridad en que se coloca a las Comunidades Autónomas, como por el hecho de que los motivos de infracción que no sean de mera legalidad ordinaria o de vulneración del orden constitucional de competencias tienen, en su opinión, escasa transcendencia práctica. Por ello, el autor se muestra partidario de reducir la utilización de este procedimiento de control a supuestos, puramente residuales, de reglamentos independientes que se dicten sin afectar al reparto competencial.

Finalmente el libro se completa con una referencia a la **BIBLIOGRAFÍA** utilizada, notablemente más extensa que la que suele ser habitual incluir en ensayos de esta naturaleza, y que siempre es un complemento de gran utilidad para estudiar los temas tratados en la obra.

En definitiva, nos encontramos ante un ensayo que cumple holgadamente su pretensión de exponer de forma ágil y compendiosa la situación de los sistemas jurídicos autonómicos tras las últimas reformas estatutarias, plasmando en cada párrafo la visión personal de su autor, cuya valoración general positiva de la reordenación de los instrumentos normativos autonómicos realizada en los Estatutos reformados se basa en la aspiración de que la ley autonómica, como fuente de mayor legitimidad democrática, recupere una posición central en el sistema normativo autonómico, superando la relativa devaluación que ha sufrido hasta el momento y que el autor atribuye a la tendencia generalizada, pero acentuada en los ordenamientos autonómicos, a gobernar mediante decreto y a la reducción del ámbito que le es propio como consecuencia de la expansiva actividad del legislador estatal.

³³ Situación que dio lugar a una conocida polémica, zanjada por la STC 204/1992 cuya doctrina se ha incorporado expresamente a la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, tras la reforma realizada por la LO 3/2004, de 28 de diciembre.