



El Estatuto de Autonomía como norma jurídica

En el 40.º aniversario del Estatuto
de Autonomía de la Región de Murcia

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA (coord.)

Prólogo de JUAN MARÍA VÁZQUEZ ROJAS



Exedra

|C|E|P|C|

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
COMO NORMA JURÍDICA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegui
Ricardo García Cárcel
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA
(coord.)

EL ESTATUTO
DE AUTONOMÍA
COMO NORMA JURÍDICA

EN EL 40.º ANIVERSARIO
DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
DE LA REGIÓN DE MURCIA

Prólogo de JUAN MARÍA VÁZQUEZ ROJAS

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2023:

© Ignacio González García (coord.)

Fotografía de cubierta: Patio de las Comarcas, antesala del hemicycle de la Asamblea Regional de Murcia. Imagen cedida por la Presidencia del Parlamento.

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 928071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-23-032-2

NIPO CEPC PDF: 091-23-031-7

ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-1994-7

ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1993-0

Depósito Legal: M-23103-2023

Realización: Medianil Composición, S. L.

ÍNDICE

PRÓLOGO por <i>Juan María Vázquez Rojas</i>	9
EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA TRAS CUATRO DÉCADAS (César Aguado Renedo).	13
EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE DELIMITA EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Juan María Bilbao Ubillos) ..	47
EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE TRANSFIERE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Paloma Biglino Campos)	67
EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE ESTABLECE LOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Josep M. ^a Castellà Andreu).....	79
EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: REFORMAS Y PERSPECTIVAS (Ignacio González García)	101

PRÓLOGO

El 25 de mayo de 1982 el Congreso de los Diputados aprobaba la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, sancionada por el Rey el 9 de junio de 1982. El proceso previo de elaboración que cristalizaría en el borrador del Estatuto de 1980, publicado por el Consejo Regional de Murcia, como ente preautonómico, había concitado un amplio consenso social y político en torno a la norma que, ajustada al nuevo modelo territorial emanado de la Constitución, habría de dotar por primera vez de capacidad de autogobierno a los ciudadanos de la Región de Murcia.

El cumplimiento del 40.º Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia dio ocasión a que un gran número de organismos e instituciones organizaran actividades dirigidas a conmemorar la aprobación de la norma estatutaria y rendir tributo a quienes supieron hacerla realidad.

La Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia quiso sumarse a la celebración de este aniversario con la organización de una Jornada científica pensada en torno a un Programa que, sin perder de vista este propósito, dejara espacio al análisis de conjunto de la naturaleza y evolución del Estatuto como peculiar fuente de nuestro complejo ordenamiento jurídico-constitucional, y que lo hiciera con participación de los mejores expertos.

La Jornada se celebró el 28 de octubre de 2022, con la colaboración como coordinador científico de Ignacio González, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, quien desde el primer momento asumió el peso de la programación y de la organización académica y dio, además,

prueba de oficio (y de amistad) al aceptar ocuparse de la conferencia sobre el Estatuto de Autonomía de Murcia y el horizonte de sus eventuales reformas. Los miembros del Departamento del Derecho Constitucional y la propia Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia pusieron generosamente a disposición de la Fundación Séneca todos los medios a su alcance.

La intención fue desde el primer momento recoger en un volumen las conferencias dictadas en la Jornada, y hacerlo conservando el formato —no demasiado frecuente hoy en el ámbito académico— de las distintas intervenciones tal y como pudieron escucharse en el salón de Grados de la Facultad de Derecho. Los trabajos que se recogen en este volumen reproducen, pues, el formato «oral» de las conferencias que tuvieron lugar, sin apenas reelaboración posterior. Dispensados del aparato de anotaciones y referencias que inexorablemente acompañan a los textos escritos por académicos y para académicos, tienen cabida en ellos ideas apuntadas, notas desarrolladas en el momento de su exposición y reflexiones hechas con la libertad de la conversación en un espacio reservado.

Las aproximaciones de las distintas conferencias que aquí se recogen no pretenden mostrar todos los aspectos de la norma estatutaria en su ya extensa evolución, ni tampoco cubrir todos los escenarios para su desarrollo. Buscan, con la vista puesta en la experiencia de estas cuatro décadas, analizar su particular posición dentro del sistema y sus tres principales funciones: la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, la transferencia y definición de sus competencias, y el diseño de sus órganos institucionales de autogobierno.

La primera conferencia, a cargo de César Aguado, ilustra elocuentemente el recorrido del Estatuto a lo largo de este periodo, la especial condición y naturaleza de la norma estatutaria y su difícil convivencia con otras normas estatales colin-

dantes, haciendo especial hincapié en el punto de inflexión que supuso la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la controvertida reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en su impacto en el conjunto de reformas estatutarias aprobadas a partir de esa fecha.

Los tres siguientes trabajos recogen el diferente desarrollo que han tenido durante estas cuatro décadas las tres funciones principales que la Constitución atribuye a la norma estatutaria y los desafíos que actualmente plantea.

La conferencia de Juan M.^a Bilbao demuestra que la función de delimitación territorial de las Comunidades Autónomas que llevan a cabo los Estatutos de Autonomía no ha quedado, ni mucho menos, agotada por el hecho de que ya se encuentre todo el territorio nacional dividido en autonomías. Nuestro ordenamiento jurídico deja abierta la posibilidad de que tales límites territoriales puedan verse alterados de diversos modos, si bien la vía de la reforma estatutaria para vehicular esos cambios presenta notables interrogantes de orden técnico.

Paloma Biglino aprovecha el análisis de la norma estatutaria en tanto que norma atributiva de competencias para revisar la categoría misma de «competencia», y analizar los problemas jurídico-constitucionales que la descentralización competencial ha ido presentado durante estos años y sus diversas soluciones.

El análisis del Estatuto de Autonomía desde su condición de norma institucional básica, esto es, de norma que decide el diseño de los órganos institucionales de gobierno de la Comunidad Autónoma es el objeto del trabajo de Josep M.^a Castellá, quien se ha interesado especialmente por las relaciones entre tales órganos y por el funcionamiento, dentro del contexto del Estado autonómico, de los checks and balances intraautonómicos.

El volumen se cierra con el trabajo de Ignacio González, quien aborda el modo en que se ha ido concretando en el Estatuto de Autonomía de Murcia esta configuración evolutiva de la norma estatutaria dentro de nuestro sistema a través de sus diferentes reformas aprobadas y también frustradas, singularmente de la fracasada iniciativa de reforma total del Estatuto de Autonomía retirada del trámite en Cortes Generales a finales de 2021.

Tomar en su entera medida el esfuerzo de recomponer el recorrido del Estatuto en estas cuatro décadas supone también reflexionar sobre el modo en que ha conformado la realidad de los territorios y las sociedades en que rige como norma institucional básica, y tratar de contribuir al debate sobre los desafíos que plantea, un debate que no se ha apagado en ningún momento.

Mi más sincero agradecimiento a los autores y al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por acoger en la colección Exedra estos textos. No se me ocurre mejor albergue para ellos que el que ofrece la nueva colección en su intención de ser «lugar para el diálogo y la conversación sobre cuestiones políticas, constitucionales, históricas, sociales...».

JUAN MARÍA VÁZQUEZ ROJAS

Presidente de la Fundación
Séneca-Agencia de Ciencia
y Tecnología de la Región de Murcia

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA TRAS CUATRO DÉCADAS¹

CÉSAR AGUADO RENEDO

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Autónoma de Madrid

1. Recordatorio de la regulación constitucional y de tres décadas de jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del Estatuto de Autonomía

Lo que la Constitución española dispone respecto de la naturaleza o carácter del Estatuto de Autonomía (EA) es de sobra conocido, tanto material como formalmente. Lo primero en su artículo 147.1: «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». Lo segundo en sus artículos 81.1: «Son leyes orgánicas... las que aprueben los Estatutos de Autonomía...» y 147.3: «La reforma de los Estatutos se

¹ El origen de este texto es la ponencia sobre «El Estatuto de autonomía: naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico», expuesta en la Universidad de Murcia con motivo del 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de la Región, en la Jornada magníficamente organizada para su celebración por el profesor Ignacio González García y modélicamente auspiciada por la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia, que tuvo lugar en octubre de 2022. Esta versión corresponde a una versión completa de un trabajo, compendiadamente expuesto en tal Jornada.

ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica».

No es necesario ser un positivista radical para entender que el concepto imperante de ley viene siendo desde hace mucho el formal, que las normas son conocidas y aplicadas —en particular en su relación con las demás normas— por su forma y que difícilmente puede ser de otra manera si se considera la seguridad jurídica como valor esencial del Estado de Derecho, al menos tal y como dicho valor es concebido en el sistema jurídico continental europeo.

Aun así, eran bien conocidas las diferencias doctrinales que surgieron desde el inicio de nuestro sistema constitucional en relación con el carácter del Estatuto de Autonomía. Para unos era una norma especial (constitucional secundaria, pactada, paraconstitucional), queriendo con ello señalar su prevalencia sobre otras normas que no fuesen la Constitución. Para otros (entre los que me he contado desde el inicio) era jurídicamente una ley orgánica, pudiendo ser su significación política mayor o menor, en función de la conciencia de autogobierno del conjunto de las fuerzas políticas (es evidente que, en general, la ciudadanía muestra bastante menos interés por las normas genéricas) de la Comunidad Autónoma. Pero para unos y para otros resultaba claro que la relación normativa que podría resultar más problemática sería con las leyes orgánicas, y que tal relación ha de estar presidida por el principio llamado de competencia, en cuya virtud las demás normas no pueden regular lo que a él le está reservado, mientras que el Estatuto tampoco puede inmiscuirse en el ámbito de aquéllas. Hasta el final de la primera década del 2000, la jurisprudencia constitucional así lo deja meridianamente claro. Comenzando por las leyes orgánicas que son los demás Es-

tatutos², y continuando por las demás leyes del mismo carácter (respecto de las ordinarias, *a fortiori*). Así, en materia del estatuto del personal de la Administración de justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial³; en materia de financia-

² «La reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 de la Constitución supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6).

³ «Entrando ya en lo referente al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, debe comenzarse recordando que las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas. Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial: El que deriva del mandato expreso del art. 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia». Concede así la Constitución al legislador orgánico (y por tanto estatal) la potestad de configurar el estatuto de ese personal, y ante la atribución expresa a la LOPJ en este sentido, las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía han de interpretarse a la luz de lo que en esa disposición estatal se prevea. Pues, en cualquier caso, y ante el mandato constitucional, las cláusulas estatutarias atributivas de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la «determinación del estatuto de personal» de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ. La efica-

ción autonómica, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas⁴; o, en materia de potestades administrativas relevantes para la seguridad pública, no inherentes de las funciones o servicios policiales, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁵. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, se sintetiza todo ello de la siguiente manera:

cia de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitorios y esenciales del estatuto del personal» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10).

⁴ «Debe recordarse... que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE). Principio de coordinación que constituye un límite condicionante de su autonomía financiera (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; y 62/2001, de 1 marzo, FJ 4), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, que «exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado «tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa», toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; y en el mismo sentido, SSTC 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 13)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

⁵ «... corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE» (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5).

«... las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación» (FJ 6)⁶.

⁶ Un razonamiento que no parece que se encontrase en la versión de esta Sentencia manejada en fechas relativamente recientes por el Consejo de Gobierno de La Rioja cuando, en una interpretación «creativa» de sus Fundamentos Jurídicos, adujo para fundar la legitimación de su adhesión a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley de la Comunidad Autónoma propia [como se sabe, es jurisprudencia constitucional reiterada que los órganos o fracción de órganos de la Comunidad no tienen la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de leyes de su propio ordenamiento], que su Estatuto le encomienda la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional sin limitación alguna; y con el apoyo sedicente en varias citas deslavazadas de la misma STC 247/2007, concluye el citado Consejo de Gobierno que «... los estatutos de autonomía, como integrantes del bloque de la constitucionalidad, son norma superior a la que las demás están subordinadas», entre ellas la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Antecedente 3 de la STC 176/2019, de 18 de diciembre). Naturalmente, la contestación del TC es que «En respuesta a las alegaciones de la representación procesal de la recurrente, se hace necesario puntualizar que a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no cabe oponer las previsiones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su condición de *lex superior* o *lex posterior*». «La reserva recogida en el art. 165 CE supone que «únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desa-

Posiblemente la manifestación más ostensible de esa circunscripción de la eficacia de los EE.AA. a lo que resulte de la de limitación de sus respectivos objetos por las leyes orgánicas constitucionalmente previstas, la ofrece la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo art. 16 prevé que, en caso de incumplimiento contumaz por las CC.AA. de las obligaciones que la propia Ley Orgánica les impone, pueda aplicárselas el art. 155 CE. Recurrida en inconstitucionalidad varios de sus preceptos, entre ellos este artículo, el recurso fue desestimado por el TC, afirmando, entre otras cosas, la constitucionalidad de esta previsión (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con un único Voto Particular pero suscrito por 5 Magistrados, que mostraba su desacuerdo con la decisión mayoritaria sobre la constitucionalidad de esta determinación legal, entre otras).

Una vez recordado lo anterior, lo relevante en lo que a esta intervención importa es que, hasta finales de la primera década del 2000, en ningún momento el Tribunal Constitucional (TC) declaró inconstitucional precepto estatutario alguno. En los conocidos términos de Pedro Cruz Villalón «... “los Estatutos se respetan”⁷ ... se interpretan... pero no se les declara inconstitucionales.... *mientras materialmente pueda evitarse...*»⁸.

La condición que cierra la cita nunca se había dado hasta el instante en que el autor la señala. Pero va a tener lugar poco después con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña —aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19

rollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido» (STC 49/2008, FJ 16, citada en la STC 185/2016, FJ 8)» [STC 176/2019, FJ Único. B)].

⁷ Entrecorillado original.

⁸ Cursiva no original.

de julio— con una intensidad sorprendente para no pocos, habida cuenta, justamente, de la marcada deferencia del Tribunal con los legisladores estatuyentes, deferencia que le había llevado a un claro *self restraint* a la hora de enfrentarse a contenidos estatutarios constitucionalmente dudosos. En tal autocontención ofrece poca duda la influencia del peso político en la práctica del nacionalismo más vindicativo (al que los partidos mayoritarios solicitan siempre su apoyo parlamentario cuando no alcanzan la mayoría absoluta en la Cámara baja); pero no ha contado menos la idea de que había de obtener tal nacionalismo satisfacción suficiente para sus intereses políticos en temas esenciales, en aras del mantenimiento de su integración en el Estado lo menos problemática posible. El propio autor de la cita transcrita (que había sido el Presidente inmediatamente anterior del propio Tribunal Constitucional cuando expone en las clásicas Jornadas organizadas por la Abogacía del Estado los términos transcritos), predijo sin embargo lo que iba a devenir meses después de expresarse así, aludiendo a la pretensión de naturaleza constitucional que evidenciaba dicho texto⁹: «... va a ser difícil, si no imposible de mantener por haber abandonado tal proyecto el aspecto de texto contenido [en el sentido de comedido o moderado en su extensión] para aparecer como una especie de memorial de agravios»¹⁰. La que seguramente es hasta ahora la más

⁹ Él se refiere en su ponencia al «Estatuto de septiembre de 2005», esto es, al texto que en ese momento era el proyecto de Estatuto catalán, que sería finalmente aprobado a mediados del año siguiente.

¹⁰ Términos expuestos en 2005, en las XXVII Jornadas de lo Contencioso-Administrativo. Luego la ponencia fue publicada en la *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006 (en pág. 85 las citas transcritas).

conocida de entre todas las sentencias del Tribunal Constitucional, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto catalán, confirmará por extenso esa previsión.

2. De los tiempos políticos que preceden a la Sentencia constitucional sobre el nuevo Estatuto de Cataluña y de la STC 31/2010 sobre éste

Llegados aquí, me parece más que conveniente hacer una breve referencia a los motivos reales del nuevo Estatuto de Cataluña, por lo revelador que resulta.

Prescindiendo de bastantes aspectos que no es posible abordar en una intervención como esta, procede recordar que la causa de la reforma íntegra de la norma estatutaria catalana se encontró en la segunda legislatura del presidente Aznar. Su obtención de la mayoría parlamentaria absoluta supuso un notable cambio de relación con los nacionalismos vasco y catalán respecto de la primera legislatura en la que su mayoría parlamentaria era simple; una relación que se volvió notablemente tensa. La reacción a ese nuevo tratamiento, astringente —por así calificarlo—, del nacionalismo, adoptó en el País Vasco la forma del conocido como «Plan Ibarretxe» (por quien a la sazón era Lehendakari), que se tradujo en un proyecto de Estatuto soberanista; proyecto que el Parlamento vasco aprueba (por tres votos de diferencia: 39 a 36) que se remita al Congreso de los Diputados para su tramitación, con el resultado de que el Pleno de éste lo inadmite por una abrumadora mayoría (313 votos en contra). Corría el año 2005.

En Cataluña esa reacción es mucho más compleja. La lleva a cabo el llamado «Tripartito» [Partido Socialista de

Cataluña (PSC), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA)], que desplazan de la Generalitat a Convergència i Unió (CiU), coalición que durante casi un cuarto de siglo, con su líder indiscutido (Jordi Pujol) al frente, se había venido mantenido ininterrumpidamente. Las fuerzas integrantes de esta entente política, lideradas por el dirigente del primero de los partidos, Pasqual Maragall, nombrado President de la Generalitat de Cataluña¹¹, llevan a cabo el denominado «Pacto del Tinell» (diciembre de 2003), en cuya virtud se disponía lo que en expresión políticamente coloquial se conoce como un «cordón sanitario» al Partido Popular —PP— (consistente en el compromiso de las fuerzas firmantes de no pactar con este partido ni en Cataluña ni en el ámbito nacional, vale decir, en extrañarlo del panorama político), y proyectan un nuevo Estatuto en sustitución del originario, el cual consideran insuficiente para el autogobierno que pretendían para Cataluña. A este modo de proceder, que quebraba lo que había venido sucediendo en materia territorial hasta ese momento —a saber, que los aspectos esenciales de la organización territorial del Estado eran acordados entre los dos partidos nacionales mayoritarios—, reacciona el partido excluido oponiéndose de modo radical al nuevo Estatuto (con recogida firmas en su contra, incluso) y, finalmente, impugnándolo ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso firmado significativamente por el doble de los parlamentarios de dicha formación política necesarios para ello: 99 en concreto.

¹¹ Presidencia que ocupa de 2003 a 2006; luego sería sustituido por José Montilla, también del PSC (2006-2010).

Este enfrentamiento político, sin embargo, no tenía su reflejo proporcional en la sociedad catalana, según reveló palmariamente con su escasa participación en el referéndum sobre el nuevo Estatuto, pese a la insistente campaña de los partidos que ostentaban el poder autonómico con su consabida incidencia en los medios y en las instituciones (entre estas cabe señalar en particular —dado el contexto en el que tiene lugar esta intervención— en las universidades públicas de la Comunidad): participó el 48,85%, frente al 59,7% en la versión inicial del mismo¹². Una participación que en otros sistemas que disponen como requisito el 50% de quorum de participación para poder ser tenido en cuenta el resultado de un referéndum, hubiera supuesto la inanidad de la consulta y, por tanto, la desautorización popular del nuevo Estatuto de Autonomía¹³.

En lo que interesa a esta intervención sobre la naturaleza del Estatuto de autonomía, el texto estatutario que se pretendía sustituyese al que instituyó Cataluña en Comunidad Autónoma tenía dos pretensiones, implícitas, pero no por ello menos evidentes. Una, la de resultar un texto de apariencia sustancialmente constitucional (con uso de terminología y simbología propia de ente estatal, con determinación de estructuras orgánicas propiamente estatales, con derechos para los ciudadanos de la Comunidad,

¹² Sobre esta baja participación, el 73,90 % de votos fue a favor del nuevo Estatuto; 20,76 % en contra; y 5,34 % votos en blanco. Bastante menor aún fue la participación en el referéndum sobre el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz: 36,28%; el voto a favor fue en este caso del 87,45%.

¹³ El referéndum en cuestión ha devenido así en ejemplo notable de una necesidad conceptual en los sistemas democráticos: la de diferenciar la voluntad popular representada por la institución parlamentaria, de la voluntad real de los representados.

etc.); y otra, la de alterar lo dispuesto en determinados ámbitos por la Constitución, tal y como esta venía interpretándose por el TC en relación con la ordenación territorial: por todos y principalmente (pero no solo), en materia competencial.

Frente a estas pretensiones de los autores del novedoso Estatuto catalán, el TC viene a aseverar en la citada STC 31/2010 que un Estatuto no es una Constitución, no ya jurídicamente, sino tampoco políticamente, porque siendo producto de dos voluntades, una territorial y otra estatal, la segunda de ellas es sencillamente determinante, dada la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía como norma. Naturaleza esta que aclara de un modo que hasta ese momento no había hecho, apenas comenzados los Fundamentos Jurídicos, vale decir, como premisa de la notable extensión que va a ocupar la citada Sentencia. En concreto, dirá:

«Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución...», y «... se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas», «... que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera

que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución» (FJ 3).

Salvo grave desconocimiento por mi parte, en la década larga transcurrida desde esta Sentencia no ha habido variación alguna en la concepción del Estatuto de Autonomía por el «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1.1 LOTC), meridianamente expresada como puede constatarse.

3. Del fenómeno (limitado) a que dio lugar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

Sentado lo anterior, en punto al tema que se me ha encomendado tratar aquí —la naturaleza del Estatuto y su posición en el ordenamiento jurídico—, procede preguntarse si en la determinación de la doctrina del Tribunal Constitucional con motivo del control de constitucionalidad del nuevo Estatuto de Cataluña, ha tenido alguna incidencia el fenómeno a que la reforma de dicho Estatuto dio lugar, a saber: la aprobación de hasta otros seis nuevos EE.AA. correspondientes a sendas Comunidades. Se incluye en ese número la reforma del Estatuto de la Comunidad valenciana, aunque fuera anterior en pocos meses (LO 1/2006, de 10 de abril) al catalán (LO 6/2006, de 19 de julio, según se ha dicho). Una precedencia que pudiera entenderse no casual, sino intencionada, para indicar el camino a éste que, como prueba manifiestamente la referencia

del reconocido constitucionalista antes aludido, apuntaba ya su carácter harto problemático contrastándolo con la Norma Fundamental y su consolidada interpretación por el Tribunal Constitucional.

Idea intencional similar cabría albergar acerca de la sentencia de Alto Tribunal sobre un precepto del nuevo texto estatutario valenciano que declara determinados derechos de los ciudadanos de la Comunidad, la ya citada STC 247/2007, de 12 de diciembre, por tanto cuando los varios recursos contra el Estatuto catalán están pendientes de resolución, es decir, en estudio. La sentencia en cuestión tiene, aparentemente al menos, trazas de ser una suerte de ensayo de contestaciones a cuestiones planteadas por estos, en concreto sobre la posibilidad y el alcance de las declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía. Desde luego, resultó premonitoria en lo que se refiere a la división —casi por mitad— de los integrantes del Alto Tribunal a la hora de fallar la resolución sobre dicho Estatuto, dos años y medio después, en 2010.

Pero —volvemos a insistir— es obviamente la elaboración del Estatuto catalán la que genera el prurito en otras Comunidades de un nuevo Estatuto, dando lugar a un movimiento reformador de los Estatutos conocidos por algunos como Estatutos «de segunda generación» porque, aunque se denominen «reforma» del anterior, todos ellos resultan nuevas versiones: además de los citados Estatutos de Valencia y de Cataluña en 2006, los de Aragón, Andalucía, Illes Balears y Castilla y León al año siguiente, 2007, y apenas comenzado 2011, el de Extremadura. Pocos meses antes de este último, en octubre de 2010, también se reformó el Estatuto navarro (que es la naturaleza de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, LORARFNa., como bien tiene dicho

desde muy temprano el Tribunal Constitucional: STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3); sin embargo, esa reforma, aunque relevante en número de preceptos, fue esencialmente de las instituciones, no como en todos los Estatutos antecitados que, según decimos, se innovaron en su totalidad. Justamente por ser ello así, por constituir una reforma propiamente dicha, puede verse como un supuesto significativo en relación con el fenómeno de la innovación estatutaria al que venimos refiriéndonos, según luego se argumentará.

El fenómeno de las renovaciones estatutarias a raíz del nuevo Estatuto de Cataluña¹⁴, puede encontrar una explicación objetiva en que la elaboración y aprobación de éste fue aprovechado como ocasión para actualizar los demás. Sucede, sin embargo, que con motivo de la igualdad competencial de las CC.AA. del 143 CE (o de acceso lento a la autonomía plena) con las del 151 (o de acceso inmediato a ésta), en virtud de los Acuerdos Autonómicos de 1992¹⁵, ya se habían modificado los Estatutos de aquéllas, sobre todo, naturalmente, en lo referido a las nuevas competencias que asumieron; pero también experimentaron modificaciones, en los casos en que así lo propusieron, en el ámbito de sus instituciones y en algunos otros aspectos. Entre los Estatu-

¹⁴ En el que nada tuvo que ver la fuerza política mayoritaria a la sazón en las distintas CC.AA. que optaron por cambiar su Estatuto por una versión integral nueva: la mitad estaban gobernadas por el PSOE y la otra mitad por el PP.

¹⁵ Utilizando el artículo 150.2 CE como paso intermedio, pues tales Acuerdos se tradujeron normativamente antes de reformarse los EE.AA. afectados integrando las importantes competencias objeto de los mismos, según es bien sabido, en la *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución*.

tos entonces reformados se encontraban los de Aragón, Illes Balears, Castilla y León y Extremadura, todas ellas CC.AA. del art. 143 CE. De modo que cabe una explicación quizá más apegada a la realidad —sin perjuicio del papel que pudo jugar también el motivo de la actualización—, consistente en que tales reformas totales fueron efecto de uno de los principios prácticos más decisivos de la organización territorial de nuestro Estado: el principio de emulación, con un sentido muy concreto, el de no consentir el resto de CC.AA. disponer de inferior capacidad de autogobierno general (esto es, excluidos los llamados hechos diferenciales propios, como la lengua o el derecho civil en el caso) que el que pretendía Cataluña con su nuevo Estatuto. En este sentido, el ejemplo significativo más conocido es la Disposición Adicional Segunda.2 del Estatuto valenciano reformado (pocos meses antes, recuérdese, del catalán), que reza que «La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas»¹⁶. Pero bastante más expresivo es

¹⁶ El contenido íntegro de la citada Disposición adicional segunda EACVal., conocida coloquialmente como «cláusula Camps», por el muñidor de la nueva norma que ocupaba en el momento la presidencia de la Comunidad, dispone:

«1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.

2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas.

3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la

el Preámbulo del nuevo Estatuto andaluz que, previa indicación de que Andalucía respeta y reconoce singularidades y hechos diferenciales en España, sin embargo «... no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios»; de modo que Andalucía «... respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad...», que el art. 139.1 de la Constitución veda¹⁷.

En todo caso, con independencia de la explicación que pueda entenderse más apropiada de ese fenómeno de reforma íntegra de media docena de EE.AA entre 2006 y 2007, al que se añadiría otro más en 2011, sucedió que tal proceso, que parecía llamado a extenderse a todos los Estatutos, decayó llegado el último de los señalados, el Estatuto de Extremadura, a principios de 2011, sin haberse alcanzado aún la mitad de los existentes de las Comunidades Autónomas¹⁸. Hubo algún intento más, próximo al éxito: el del Estatuto de Castilla-La Mancha, que llegó a estar a punto de ser votado por el Pleno del Congreso de los Diputados, pero que por el desacuerdo sobre el esencial asunto del agua, no llegó a serlo¹⁹. Una constatación tal conduce, indefectiblemente, a entender que las sustituciones estatutarias no se debieron a una necesidad generalizada en la época en la

Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización».

¹⁷ Un entendimiento el de este precepto, dicho sea de paso, que la STC 247/2007, dictada antes de finalizar el mismo año en que se aprueba el renovado Estatuto andaluz, descartará (mientras que sí lo compartirán los Votos Particulares).

¹⁸ Dejando a un lado, por su singularidad respecto de estos, los de las dos Ciudades Autónomas.

¹⁹ La propuesta para la reforma, en aquella época, del Estatuto de Canarias, que también se presentó a las Cortes Generales, no logró pasar de la fase de la Ponencia.

que tuvieron lugar; o a alguna característica común a unas CC.AA. frente a otras —p. ej., y en particular, a una vindicación de más autogobierno, a la que declaradamente obedecía el novedoso Estatuto de Cataluña—, porque se convalida que varias de las Comunidades citadas que dieron lugar a Estatutos íntegramente nuevos, no son de las más significadas en tal sentido.

Una explicación bastante plausible a esa interrupción del proceso de renovación estatutaria puede encontrarse en que, a la altura en la que se aprueba el último de los Estatutos innovados (2011), la severa recesión de la economía en la mayor parte del mundo occidental en general, y en Europa en particular, ya se hacía sentir de modo muy notorio en España. Ante los efectos de esa crisis y la magnitud y duración que se adivinaba podía alcanzar, parece que la clase política del resto de las CC.AA., incluidas las que presentaron propuestas de reforma estatutaria en su día y tenían ya por ello experiencia al respecto, no estaba por la labor de centrar esfuerzos en tal tarea; y que esa clase política era consciente de que menos motivada para tal cuestión estaba aún la ciudadanía. De hecho, no mucho después del último de los nuevos Estatutos, se modificaron algunos otros, pero con objetos muy puntuales, aunque no baladíes (p. ej., el de Murcia, en noviembre de 2013, habilitando al ejecutivo para emanar decretos-leyes; o el de Castilla-La Mancha, en mayo de 2014, para limitar el número de parlamentarios autonómicos), cuando podría haberse aprovechado para gestar nuevos Estatutos del tipo de los anteriores. La reforma del Estatuto catalán se explica sobradamente por la razón que se ha comentado (esto es, el resultado de una lucha política entre los principales partidos de dicho territorio y el partido del Gobierno nacional en un contexto enrarecido como el de aquel momento).

Las de los Estatutos andaluz y, acaso, la del valenciano, pueden entenderse como efectos inducidos, *ex post* y *ex ante*, respectivamente, según se ha insinuado antes. Pero la del resto de los EE.AA. no parece que constituyese necesidad especialmente acuciante en el período en que se llevaron a cabo. Y ello por más que algunos de los preámbulos de las leyes que los reforman acudan, para justificar la actuación de las fuerzas políticas renovando el Estatuto, a los ciudadanos de la Comunidad, o al pueblo, representados por su Parlamento o Asamblea, como los que la interesaban o proponían; o a que el Parlamento autonómico operaba ejerciendo su derecho a profundizar en el sistema autonómico, ejercicio que no había sobrevenido antes, sino, casualmente, en la misma época en que se aprueba el nuevo Estatuto de Cataluña. Más bien se deduce que las reformas obedecieron al juego político entre las fuerzas internas de las respectivas CC.AA., que vieron en la reforma un tema bastante más idóneo que los temas cotidianos, ordinarios y prosaicos, para centrar la atención política de los medios, mientras que a las ciudadanías les resultaba en general bastante ajena la cuestión.

En este sentido apunta la modificación antes aludida de la LORARFNa. que, efectuada en 2010 (L. O. 7/2010, de 27 de octubre), resultó propiamente una reforma: entre artículos alterados y los nuevamente incorporados, afectó a una veintena, algo muy distinto, pues, a la sustitución del texto estatutario que tuvo lugar en los demás casos. Quiere decirse con ello que resulta llamativo que, en la que puede considerarse Comunidad más singular de todas (por su diferente calificativo como Comunidad, su excepcional vía constitucional de acceso la autonomía, el modo de elaborar su norma institucional básica y la misma denominación de ésta, todo ello único respecto de las demás CC.AA.), ante-

rior en su constitución a algunas de las que modificaron sus normas estatutarias, sus habitantes no tuvieron una voluntad como la que se ha comentado que algunos preámbulos de los nuevos EE.AA. aducen de las poblaciones de las CC.AA. que rigen para justificar su reforma total, de manera que tampoco sus instituciones entendiesen preciso profundizar en su autogobierno, y que la reforma de la norma estatutaria navarra se limitase, en esencia, a cuestiones institucionales.

Ha sido casi ocho años después del último de los Estatutos innovados, el de Extremadura, cuando se ha producido otro nuevo supuesto del mismo tipo: la reforma del Estatuto de Canarias mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre²⁰. En su Preámbulo no hay rastro del porqué de la sustitución del Estatuto que aluda a una supuesta voluntad de la ciudadanía de las islas y tampoco a la necesidad de profundizar en el autogobierno. Lo que se aduce son determinados principios, en su mayor parte específicos respecto de la Comunidad de Canarias y sus habitantes. Camino de transcurrir otro lustro desde este nuevo Estatuto canario, aunque es conocido que se encuentra redactada alguna nueva propuesta desde hace tiempo (en concreto de un nuevo Estatuto de Autonomía para el País Vasco ideado por el partido que, salvo la excepción de una legislatura, viene gobernando tal Comunidad desde que surge), lo cierto es que no se ha generado ningún otro. Se han modificado algunos de los no renovados, pero, de nuevo, puntualmente (así, para suprimir el aforamiento de sus parlamentarios y miembros del Consejo de Gobierno, los de Murcia —L.O. 1/2021, de 15 de febrero— o Cantabria

²⁰ Derogando también expresamente en este caso las leyes orgánicas que aprobaron y modificaron el Estatuto canario hasta ese momento vigente.

— L.O. 2/2021, de 23 de marzo—); y también alguno de los nuevos, como el EAAra. —L.O. 15/2002, de 27 de diciembre— para suprimir aforamientos y para determinar un mínimo de escaños para las tres provincias de la Comunidad).

El conjunto de todas estas constataciones expuestas permite ser entendido, según decíamos, como indicios verosímiles de la impresión antes expuesta sobre los motivos menos aparentes y más sustantivos de los que trajeron mayor causa los nuevos Estatutos.

4. ¿Incidencia de los nuevos Estatutos de Autonomía en el sistema estatutario?

El interés de las observaciones anteriores estriba en determinar si el contenido de los nuevos EE.AA. surgidos un cuarto de siglo después de sus versiones originarias, con la evolución experimentada por la descentralización territorial en ese tiempo, ha comportado consecuencias en comparación con el resto de EE.AA., todavía mayoría, no sustituidos sino vigentes en sus estructuras iniciales, aunque hayan sufrido reformas y actualizaciones (especialmente el ámbito competencial a raíz de la asunción de las competencias como consecuencia de los citados Acuerdos Autonómicos de 1992). Más en concreto, si los Estatutos renovados resultan de una calidad o naturaleza diferente, más acabada, en el sentido de disponer un autogobierno más extenso o mejor, que el autogobierno de los no renovados.

En principio, la naturaleza de una norma poco tiene que ver con su extensión, de modo que el aumento de articulado que todos los nuevos EE.AA. a los que nos venimos

refiriendo han experimentado, no necesariamente ha de traducirse en un mayor autogobierno o una autonomía de más calidad, ni en más derechos o más garantizados para sus ciudadanos. No obstante, se constata una diferencia ostensible entre unos y otros de los nuevos Estatutos en relación con el número de artículos que tienen. Así, el de Cataluña tiene 223 artículos y 250 el de Andalucía, frente a la mitad, como promedio, en el caso de los restantes Estatutos (entre los 81 artículos del de Valencia y los 139 del de Illes Balears). A los dos primeros se acerca el más reciente de Canarias, con 202 artículos. En relación con sus versiones originales, el de Cataluña la cuadruplica, el de Andalucía está próximo a ello y el de Canarias más que la triplica.

Un mayor autogobierno provendría de competencias asumidas que no tuvieren las demás CC.AA. (salvo las inherentes a los llamados «hechos diferenciales» de la Comunidad de que se trate). Pero dejaría de poder predicarse tal diferencia de autogobierno si las demás CC.AA. que no tienen las asumidas las solicitan en virtud de su «derecho a la autonomía» (art. 2 CE). En cuyo caso, una vez concedidas por el Estado a unas, denegárselas a otras solo sería posible con fundamento en una razón muy justificada. Entre los EE.AA. renovados y los no renovados pueden observarse algunas diferencias competenciales (p. ej., en materia de policía autonómica, o penitenciaria), pero no parece que, llegado el grado de descentralización alcanzado tras cuatro décadas, y dejando por un instante aparte las pretensiones inherentes a las CC.AA. regidas en casi todo tiempo por nacionalismos centrífugos, que encuentran su misma razón de ser en la creación de un Estado propio, se manifieste singular insatisfacción con el acervo común competencial del que disponen los entes territoriales.

Ictu oculi, sin embargo, la diferencia más notable entre prácticamente todos los EE.AA. renovados y los restantes es la inclusión de derechos en los primeros. Diferencia que plantea la posibilidad de que las «posiciones jurídicas fundamentales» de los individuos (en la adecuada expresión habitual que utiliza el TC: por todas, STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10 o 51/2019, de 11 de abril, FJ 8), que en cuanto fundamentales han de ser iguales, pudieran resultar ahora diferentes en función de los derechos incorporados a los nuevos textos estatutarios. En este ámbito la cuestión es distinta al anterior, de las competencias, porque, a diferencia de estas, los derechos no son atribuidos por el Estado en un proceso de descentralización política: son conjunto de facultades jurídicas en favor de sus titulares, que existen de modo jurídicamente efectivo en cuanto resultan reconocidos y garantizados con un régimen determinado que los satisfaga o los proteja; reconocimiento y garantía cuyo alcance vendrá dado en función de la consideración que merezcan a los poderes normativos de la comunidad política de que se trate —en lo que viene ocupándonos, la Comunidad Autónoma—, o con la prestación del bien o servicio objeto del derecho en cuestión. En consecuencia, ha de partirse de lo que dispongan las normas —aquí, Estatutos— para ver qué derechos se reconocen en unos y otros.

Los Estatutos renovados, con la excepción que ahora se dirá, dedican todos un Título a derechos y a principios rectores; en algunos se especifica también sus garantías, y en otros se añaden deberes. Ciñéndonos a los artículos que integran los Títulos específicos que contienen los derechos y dejando de lado el resto de los contenidos aludidos de este tipo de Títulos de los nuevos EE.AA. de los años 2006, 2007 y 2011, por su orden cronológico de reforma inte-

gral, en el caso del valenciano se dedican a ellos 12 artículos; en el del catalán, 21; en el balear, 16; en el andaluz, 24; en el aragonés, 9; en el castellano-leonés, 8; por su parte, el último de los nuevos Estatutos, el canario (2018), ha apostado decididamente por la incorporación de derechos, y es el que mayor relación de artículos le dedica: 26. Por contraposición, el también renovado íntegramente de Extremadura (de 2011) no contiene más referencia a los «Derechos y deberes de los extremeños» que un solo precepto, advirtiendo de modo específico la explicación de su Ley Orgánica reformadora (la ya citada L.O. 1/2011)²¹, que «La presente reforma... opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños...». Y lo que el citado precepto singular se limita a determinar es que «Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición» (art. 6.1). El otro artículo que integra el Capítulo en cuestión, el art. 7, es también el único que dedica a los «Principios rectores de los poderes públicos extremeños», si bien alcanzan la veintena, y en algunos de ellos se aluden a «derechos» varios²².

²¹ Explicación sin más, porque no se intitula ni Exposición de Motivos ni Preámbulo: el Preámbulo se reserva para el contenido del nuevo Estatuto que dispone el Artículo único de la Ley Orgánica en cuestión.

²² En su literalidad, se citan «los derechos a la salud, a la educación y a la protección pública en caso de dependencia», «la plena y efectiva igualdad de la mujer», «el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género de todas las personas», «la especial protección

Aunque no es uno de los EE.AA. reformados en su totalidad como los anteriores, resulta sin embargo también notoriamente ilustrativa de nuevo la importante reforma de la LORARFN., semanas antes de la del Estatuto de Extremadura, que, como se ha dicho, es una reforma de carácter esencialmente institucional, sin que —en lo que ahora merece atención— se «aprovechase» la ocasión para incidir sobre los derechos, manteniendo su originario artículo 6, sin modificar hasta la fecha, en la línea de la nueva versión casi inmediatamente posterior del Estatuto extremeño que se acaba de transcribir, que los navarros «tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles».

Por su parte, los Estatutos no renovados, mayoría aún como decimos, no contienen Título alguno dedicado a declarar derechos. Entre estos se encuentran los otros dos Estatutos de las CC.AA. del 151, que son el País Vasco (que a día de hoy sigue intocado en la versión en que fue promulgado en 1979) y Galicia (que ha sido alterado en relación con los tributos cedidos, algo inevitable no disponiendo del régimen de Concierto económico, como dispone el País Vasco). Pero tampoco tienen tal Título el resto de las CC.AA. del art. 143 (Madrid, Murcia, La Rioja, etc.)

Constatado lo anterior, es fácil intuir —incluso para el lego total en derecho— que, por más que los EE.AA. ya numerosas veces citados aquí se hayan renovado con inclusión de declaraciones de derechos, sean cuales sean los declarados en unos u otros textos difícilmente puede haber diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales entre

de aquellos sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo» o «la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad» (apartados 11 a 15 del citado art. 7).

los ciudadanos de las CC.AA. regidos por ellas. Más aún: de haberlas, en particular en derechos que sean de prestación, una comparación entre CC.AA. pondrá de relieve muy previsiblemente que no lo serán en favor de los residentes en algunas de las que dispongan de EA renovado con flamante Título dedicado a declarar derechos, sino en favor de (al menos) algunas de las que mantengan sus Estatutos originarios.

Jurídico-constitucionalmente esto que se acaba de decir ha venido a explicarse por el Tribunal Constitucional con una doctrina específica: resumidamente expuesta, consiste en que lo que los EE.AA. declaren como «derechos» no son en rigor tales, sino mandatos, orientaciones u objetivos a conseguir por los poderes públicos autonómicos. La relevancia esta doctrina en relación con la naturaleza del Estatuto de Autonomía, que constituye el objeto principal de estas líneas, demanda detenerse en ella con alguna extensión.

La doctrina se enuncia en la aquí ya citada STC 247/2007, con motivo de un recurso de inconstitucionalidad frente al primero de los Estatutos renovados, el de Valencia, cuyo art. 17.1 declaraba derechos de los valencianos en relación con el agua, artículo recurrido en inconstitucionalidad y sobre el que recayó la citada STC 247/2007, de 12 de diciembre y, a las pocas horas, la STC 249/2007, que se remite en su práctica totalidad a la anterior²³.

²³ El art. 17.1 de nuevo Estatuto valenciano dispone un derecho de los ciudadanos de la Comunidad al agua en cantidad y calidad suficiente para su consumo y sus actividades económicas, previa alusión a un derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Recurrieron este precepto el Gobierno de Aragón, al que da respuesta la STC

La primera y principal es una Sentencia extensa y cuya claridad deja que desear en momentos relevantes de la misma (como apuntan algunos de los cinco Votos Particulares que ya dijimos en su momento que la siguen). Sintéticamente dispone, en lo que aquí interesa, que las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales vienen garantizadas por los arts. 81.1 y la primera de las competencias exclusivas del Estado que recoge el art. 149.1.1 CE, a lo que se une, en virtud del contenido todo del art. 149.1 CE, la igualdad material derivada de las competencias estatales (ya exclusivas *in toto*, ya solo legislativas o ya solo de legislación básica) (STC 247/2007, FJ 14); que los EE.AA. puede establecer derechos por sí mismos —como ha venido indicando en sentencias previas—, pero sólo en el ámbito institucional del contenido estatutario *ex* art. 147.2.c) CE, no en cambio en los ámbitos derivados del 147.2.d) CE, esto es, en el de las competencias. En estos ámbitos competenciales —razona el TC— la Comunidad podrá incidir en los derechos constitucionales en virtud de la regulación de las competencias, ciertamente, pero siempre con la indefectible colaboración del legislador autonómico, toda vez que

«... aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efecti-

247/2007, de 12 de diciembre, y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la que dará la misma respuesta la STC 249/2007, de 13 de diciembre (restringida esta al objeto más limitado de su recurso, pues era sólo un inciso del citado art. 17.1 del Estatuto valenciano el que se impugnaba en este segundo caso).

vamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarían los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)».

Siendo ello así, concluye la Sentencia que las prescripciones estatutarias relativas al ámbito competencial,

«cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien» (como derechos, como principios, como objetivos a conseguir) «... han de entenderse... como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya» [FJ 15.c)].

Por su parte, los cinco Votos Particulares entienden que esta evidente minoración de la virtualidad jurídica de los derechos que comporta la conclusión de la mayoría es insuficiente, y vienen a concordar que lo que debía haber declarado el Tribunal es la imposibilidad de que los EE. AA. puedan contener declaraciones de derechos.

Se deduce bien que el Alto Tribunal conocía la jurisprudencia de su homólogo italiano al respecto, habiéndose enfrentado la *Corte Costituzionale* a la misma cuestión pocos años antes: uno de los Votos Particulares de la STC 247/2007 recoge que la Corte italiana procedió taxativamente, «declarando la inadmisibilidad del recurso, entendiendo que [las declaraciones de derechos en los Estatutos italianos] son enunciados sin eficacia jurídica, aunque puedan tenerla en otros terrenos —Sentencias 372/2004, 378/2004 y 379/2004, todas ellas de 29 de noviembre»²⁴.

²⁴ No sería improbable que el TC también hubiera tenido noticia de que los Estatutos de las Regiones Autónomas portuguesas

Los Votos Particulares, sin embargo, van más allá y, cuestionando los argumentos de la mayoría para sentar la doctrina que se ha expuesto, vienen a concordar que los EE.AA. no son normas constitucionalmente idóneas para contener tal tipo de declaraciones.

La misma composición del Tribunal Constitucional (salvo uno de los magistrados fallecido en el entretanto y otro cuya recusación para el asunto fue aceptada), será la que dicte dos años y medio después la también ya citada, y capital, STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ratifica la doctrina referida de que los contenidos designados en los EE.AA. como «derechos»

«... no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), [que] operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 31/2010, FJ 16).

Difícilmente puede pensarse que esta doctrina no influyese en la decisión de los redactores del nuevo EA de Extremadura de principios de 2011 tras las dos Sentencias constitucionales reseñadas (SSTC 247/2007 y 31/2010), evitando un Título sobre derechos frente al resto de los Estatutos renovados (que fueron elaborados y promulgados antes de que recayesen tales Sentencias), y limitándose a dedicar a los mismos un Capítulo que consta de dos únicos artículos, con la escueta declaración mínima del art. 6.1 antes transcrito. Pero, por ello mismo, llama la atención

(Açores y Madeira) tampoco disponen de declaraciones de derechos. Y, desde luego, no puede haber ninguna duda de que conocía perfectamente la importante polémica doctrinal sobre el tema aparecida en alguna de las más reconocidas publicaciones españolas de Derecho constitucional.

que el único nuevo Estatuto aprobado años después, el de Canarias (en 2018), dedique también su Título I a los derechos, deberes y principios rectores, aupándose al primer puesto entre los EE.AA. en número de artículos dedicados a los derechos (26 según se ha visto antes²⁵, y con una generosidad no menor en cuanto a los principios, cuya relación en su art. 37 alcanza treintena).

Y es que la interpretación del TC, haciendo algo más que demediar el valor jurídico de los contenidos estatutarios calificados de «derechos», no impide sin embargo su presencia en ellos como declaraciones que ocupen en Títulos de ubicación preferente con su correspondiente rúbrica, que es lo que los Votos Particulares a las SSTC 247 y 249/2007 niegan que sea constitucionalmente posible. Parece vislumbrarse como paisaje de fondo de esa doctrina constitucional

²⁵ Con inclusión de algunos novedosos en relación con los EE.AA. renovados antes: así, los «Derechos de los animales (art. 35) o el «Derecho a la memoria histórica» (art. 34). En este caso, p. ej., no parece fácil deducir de su concreto tenor literal el haz de facultades en que tal derecho se hace consistir:

«1. Los poderes públicos canarios velarán por el conocimiento y el mantenimiento de la memoria histórica de Canarias como patrimonio colectivo que atestigua la defensa de la identidad y la cultura del pueblo canario y la resistencia y la lucha por los derechos y las libertades democráticas. A tal fin, deberán adoptar las iniciativas institucionales necesarias para el reconocimiento y la rehabilitación de todos los ciudadanos que han sufrido persecución como consecuencia de la defensa de su identidad cultural, de la democracia y del autogobierno de Canarias.

2. Los poderes públicos canarios deben velar para que la memoria histórica se convierta en símbolo permanente de identidad, multiculturalidad, tolerancia, de dignidad de los valores democráticos, de rechazo de los totalitarismos y de reconocimiento de todas aquellas personas que han sufrido persecución debido a sus opciones personales, ideológicas o de conciencia».

acordada por la ajustada mayoría, la idea de contemporizar, por un lado, la posibilidad de reconocer al Estatuto una significación político-simbólica y, por otro, la garantía de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles (sin perjuicio de las lógicas diferencias que generen entre ellos el diverso ejercicio, por los poderes autonómicos, comenzando por el legislador, de las competencias asumidas por las CC.AA.). Los costos de esta idea se señalan en los Votos Particulares en forma de crítica a la solución por la que opta la mayoría, crítica que podría resumirse así: banaliza el producto del legislador estatutario cuando niega a los contenidos que aparecen en el EA con el carácter que aquél pretende darles (en el caso, que sean realmente derechos lo que declara en el Título que lleva tal rúbrica), y hace del TC un órgano que corrige al legislador orgánico determinando que tales contenidos sean lo que él dice que son (en el caso, meros principios, normas programáticas, etc.), cuando lo suyo es que el TC declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales contenidos, no que los recalifique, porque su calificación corresponde al estatuyente. Ha de reconocerse, sin embargo, que la doctrina de la sentencia viene en gran medida propiciada por los mismos contenidos designados como «derechos» en los EE.AA. que contienen las correspondientes declaraciones. Porque siendo contenidos heterogéneos, o son reiteraciones de lo que la Constitución dispone en su Título I, o se remiten al legislador como referencia íntegra de su alcance, o su enunciado viene a constituir ejemplos de ese género literario que cabría calificar como lírica jurídica. En general, la redacción de estos preceptos suscita la idea de que el estatuyente sacrifica muy gustosamente la pretensión de eficacia de los contenidos que denomina «derechos» a la retórica literaria; pero no por mera estética sino por dotar

al Estatuto de Autonomía de una pátina que evoque una apariencia constitucional del mismo. Es por lo demás evidente, que una eficacia directa de tales contenidos, esto es, que sin intermediación del legislador autonómico pudieran alegarse ante los aplicadores por antonomasia del derecho, los jueces, generaría más que seguramente cantidad ingente de problemas, fáciles de imaginar (cuestión que está en la base del dificultoso reconocimiento de la eficacia de los derechos entre particulares o *drittwirkung*).

Mi idea se acerca más a la de los Votos Particulares que a la de la doctrina mayoritaria de la STC 247/2007, no tanto en razón de la naturaleza de las declaraciones estatutarias de derechos (en la expresión que yo suelo utilizar desde hace mucho, se me hace difícil que puedan calificarse en rigor como estrictamente de contenidos exorbitantes de la norma estatutaria de una Comunidad Autónoma, ente territorial intermedio que el constituyente español mostró manifiesta voluntad de designar de forma distinta a la de «Región»²⁶, u otras denominaciones posibles²⁷), cuanto por la más simple de la claridad determinativa. Esta idea, sin embargo, no obsta para entender que la doctrina sobre los derechos estatutarios enunciada en la STC 247/2007 y luego reiterada en las que se ha visto, corrobora la concepción correcta de la naturaleza real del Estatuto de Autonomía, alejándolo de la concepción errada de una naturaleza constitucional (y de sus nociones próximas: na-

²⁶ Como en el sistema republicano de 1931, o como se ha dicho antes que se denominan en Italia los entes territoriales en que se descentraliza, y en Portugal los archipiélagos atlánticos que tienen tal naturaleza.

²⁷ Como, p. ej., la de «Territorio», que se usa en Australia o Canadá, junto con otros tipos de entes territoriales federados en tales sistemas.

turaliza paraconstitucional, constitucional secundaria,...) que comportaría, evidentemente, la presencia en ellos de Títulos declaratorios de «derechos» si el Tribunal Constitucional no la hubiera expuesto como se ha detallado aquí que lo ha hecho. Dicho de otro modo, esa doctrina aleja cualquier atisbo de consideración semejante, porque deja claro que la norma estatutaria es norma esencialmente destinada a los poderes públicos, no a los ciudadanos, y por tanto difícilmente puede declarar «derechos» que no sean los inherentes al objeto que le da su razón de ser; esos derechos de carácter inherente son los que, en efecto, señala el Tribunal Constitucional: los precisos para participar en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, y los relacionados con el desenvolvimiento de las competencias asumidas.

Que el alcance de esa doctrina pueda ser perfectamente interpretado como que es más propio que los EE.AA. no incluyan tales declaraciones, pero que, si lo hacen, ello no supone su inconstitucionalidad, sino su naturaleza disminuida en cuanto a su efectividad normativa, abre la posibilidad de un panorama futuro de reformas estatutarias con un resultado apariencialmente muy dispar, en la línea de lo que puede verse ahora entre los propios EE.AA. renovados, según se ha visto y entre estos y los no renovados.

A mi entender, las normas deben ser lo más precisas y lo menos genéricas posibles... no solo en el ámbito penal o el de las normas técnicas. Se pueden enunciar derechos con claridad, determinando el bien jurídico que garantizan, las condiciones esenciales para su titularidad o ejercicio y, en su caso, límites para su disfrute. Del mismo modo que se puede establecer principios y normas programáticas. Y, en fin, aunque sigue sin ser lo ideal a mi juicio, se pueden hacer declaraciones genéricas de derechos y principios,

y aún de lírica jurídica, en preámbulos de normas singularmente significativas. Pero con la condición de no inducir a confusión con su designación, en particular tratándose de derechos. Porque si es muy nocivo para el derecho legislar mal, no lo es menos suscitar expectativas que la realidad viene desmintiendo continuamente: frustra al ciudadano y sirve el motivo ideal para la crítica irónica y/o ácida y para las propuestas extremas en aras de su consecución en virtud de que figuran en un papel oficial. Dicho lo cual, la sobrea-bundancia de preceptos nada incidiría en su naturaleza idéntica si acervo competencial y declaraciones de derechos se conciben como aquí se ha explicado.

En todo caso, los poderes públicos que han de gestionar los intereses de quienes habitan el territorio autogobernado, y en su caso los aplicadores del Derecho (en particular los existentes en el territorio de la Comunidad, pero no sólo, porque el Estatuto es ley orgánica que, como tal, obliga también a los poderes públicos externos a la Comunidad Autónoma, en la medida que corresponda), deducirán sus consecuencias en cada caso, según su sensibilidad jurídico-política, del contenido de cada Estatuto. Del mismo modo que los ciudadanos que eventualmente se asomen a la norma institucional básica de su Comunidad sacarán sus conclusiones de ese contenido y del reflejo que observen de él en la realidad.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE DELIMITA EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid

I. Introducción

Comenzaré agradeciendo a los organizadores, a la Fundación, por supuesto, y en particular a Ignacio la invitación para participar en esta Jornada. Es un honor y un placer compartir unas horas con colegas y amigos a los que aprecio y respeto mucho. Y me uno, como no, a las felicitaciones por el 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de Murcia. En estos momentos en los que algunos ponen en cuestión nuestro modelo de organización territorial del poder, creo que es una buena noticia que podamos celebrar 40 años de autogobierno en esta región, porque el Estado de las autonomías tiene más luces que sombras y ha servido, entre otras cosas, para poner en el mapa, para dar visibilidad y voz propia a regiones abandonadas, olvidadas, durante décadas e incluso durante siglos por el poder central. Y también para atenuar las diferencias de renta y bienestar entre la España rica y la España pobre, posibilitando una convergencia interna (sobre todo al principio) en mayor grado que en Italia, por ejemplo, donde las diferencias regionales son más acusadas.

Decía Ignacio con razón que a mí esta ciudad, esta Facultad y esta sala me trae buenos recuerdos. Efectivamente

en el año 2007 obtuve aquí la habilitación como catedrático con un tribunal presidido por D. Ángel Garrorena, uno de los grandes maestros del constitucionalismo español, uno de los constitucionalistas más respetados y un auténtico caballero (al que me complace mucho volver a saludar), Y además un maestro que ha creado escuela: aquí están presentes dos de esos discípulos que son excelentes constitucionalistas: Luis Gálvez, un top en materia electoral (y en otras) e Ignacio González, un especialista en organización territorial e institucional. Y como a ellos el pudor les impide presumir de esa reputación mercedísima que se han ganado a pulso, pues yo lo quiero poner de relieve, porque es verdad y porque es un motivo de orgullo para esta Facultad ya centenaria

Se me ha encomendado una ponencia sobre un asunto del que se han ocupado también mi compañero de mesa, Cesar Aguado, en alguna ocasión también Paloma Biglino y muy especialmente Ignacio Gonzalez, que es seguramente es el más indicado, el más cualificado, para disertar sobre este aspecto de la organización territorial del Estado. Acaba de publicar una magnífica monografía que tuvo la gentileza de enviarme y he leído detenidamente sobre esta cuestión, de manera que podría haber sido él perfectamente el ponente. Pero como él no puede hacer doblete como ponente (quedaría muy mal), pues he asumido con mucho gusto el encargo. Así que procuraré estar a la altura y no aburrirles demasiado, pero ya les adelanto que van a salir perdiendo.

Voy a comenzar con unas breves consideraciones introductorias en torno a la función delimitadora del territorio atribuida al Estatuto, a cómo han definido los Estatutos su propio ámbito territorial, para pasar a examinar seguidamente la posible alteración del territorio de una CA y muy particularmente la modificación del mapa autonómico, una cuestión a la que no se ha prestado demasiada atención en nuestra doctrina.

II. La definición estatutaria del ámbito territorial

Conviene recordar como premisa de la que necesariamente tenemos que partir que en nuestro sistema el territorio de las CC.AA. se define en los respectivos Estatutos de Autonomía. Al fijar el contenido de lo que se conoce como reserva estatutaria el artículo 147.2 de la Constitución alude expresamente a «*la delimitación del territorio que la integra*», o lo que es lo mismo, a la delimitación de su perímetro externo, que acota el ámbito de validez y eficacia del ordenamiento de la CA, que al fin y al cabo es un ente público de base territorial. El perímetro del territorio marca el límite de sus competencias, que, en principio, no pueden ejercerse válidamente fuera de esos límites, aunque esta regla admite excepciones.

La verdad es que la delimitación del territorio no suscitó grandes polémicas políticas en la mayoría de las Comunidades (entre otras cosas, porque el mapa de las CC.AA. ya venía prefigurado en buena medida por el diseño de los regímenes preautonómicos). Una de las pocas excepciones fue Castilla y León, donde esa delimitación fue, desde el primer momento, una fuente incesante de tensiones y discordias. No voy a evocar aquí las vicisitudes del tortuoso proceso de formación de esta Comunidad Autónoma, que no fue precisamente un parto natural: fue más bien un alumbramiento lleno de complicaciones, que necesitó en varios momentos de la ayuda de fórceps. Su creación fue un verdadero *via crucis* (Segovia y León entraron con calzador) porque no existía entonces un sentimiento de identidad regional (había un sentimiento provincialista muy fuerte), una conciencia de identidad que ha ido fraguando no sin dificultades con el paso del tiempo.

¿Cómo han delimitado los Estatutos el territorio de la respectiva CA? Pues con la única excepción de Navarra (que hace referencia a los municipios comprendidos en sus 5 Merindades históricas en el momento de promulgarse esta Ley) y las Comunidades insulares, cuyos Estatutos mencionan las islas que componen el archipiélago, en todos los demás Estatutos ese territorio se define por referencia a las provincias que pasan a formar parte de la nueva entidad político-administrativa.

Son dos las fórmulas o métodos que se han empleado para cumplir el mandato del artículo 147.2 CE. La primera opción consiste en delimitar el territorio mediante una referencia directa a las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad en el mismo momento fundacional (por eso se habla de *en sus actuales límites*, o *las actuales provincias*). Por esta solución se decantaron los redactores del Estatuto Vasco o el andaluz, entre otros. En estos casos, está claro que cualquier alteración del territorio implica o requiere necesariamente una reforma estatutaria.

La otra opción, que siguieron otros Estatutos, es la definición del territorio por referencia a los municipios integrados en las provincias que se mencionan, sin más, sin aludir al preciso momento de su constitución. Es el caso del Estatuto de Aragón, el de Castilla y León o el de Murcia (que dice en su art. 3.1: *El territorio de la Región es el de los municipios comprendidos dentro de los límites de la provincia de Murcia*). Como se hace referencia a los municipios que en cada momento formen parte de esas provincias, podríamos colegir que cualquier alteración del ámbito territorial originario podría realizarse sin mediar reforma estatutaria, esto es, mediante una simple ley orgánica (como exige el artículo 141.1 CE para aprobar cualquier alteración de los límites provinciales).

En su Sentencia 99/1986, el Tribunal Constitucional vino a avalar esta tesis. Esta interpretación, que podría sostenerse atendiendo al tenor literal de las cláusulas estatutarias, no parece, sin embargo, la más plausible, la más convincente, cuando se trata de alteraciones del perímetro externo del territorio de una Comunidad, y no de simples reajustes en el trazado de las fronteras interprovinciales (de una mera redistribución interna). Cuesta aceptar que pueda modificarse un elemento tan esencial como es el ámbito territorial de una CA sin activar el correspondiente procedimiento de reforma estatutaria u otro procedimiento previsto específicamente en el texto del Estatuto para esta eventualidad y cuesta admitir igualmente que la operación pueda consumarse sin consultar en ningún momento a las CC.AA. afectadas. No basta pues con la aprobación de la modificación por ley orgánica de las Cortes Generales.

En este mismo sentido, el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la CE de 2006 no concede especial relevancia a esta diferente formulación del ámbito territorial: *«la buena fe obliga a entender que esa referencia a la realidad existente está implicada en todos ellos»*.

El único Estatuto, por cierto, que contiene una cláusula que prevé expresamente que «cualquier alteración de los límites territoriales» habrá de sustanciarse mediante la correspondiente reforma estatutaria es el de la Región de Murcia (me refiero, en concreto, a su disposición adicional 2.^a). Aunque, como ha precisado Ignacio González, está cláusula no está pensada tanto para eventuales alteraciones territoriales de esta CA que afecten a su vez al territorio de otras CC.AA. limítrofes, como para la hipótesis de una reorganización interna, que tiene que ver, según Ignacio, con la histórica reivindicación de algunas formaciones políticas

minoritarias que aspiraban (en aquel momento, no sé si ahora) a convertir la actual comarca de Cartagena en una provincia, de manera que Murcia pasaría de ser una Comunidad biprovincial. Se trataría pues de garantizar que una decisión de ese calado, que no modificaría las fronteras externas de la región, requeriría, en todo caso, la reforma del Estatuto (dicho de otro modo, no podría adoptarse por ley orgánica de las Cortes Generales, al margen o de espaldas al Parlamento regional).

Sentada esta premisa, mi intervención va a centrarse en la posible modificación del territorio de las CC.AA. delimitado en sus respectivos Estatutos (como decía Ignacio, qué es lo que puede pasar en el futuro). De entrada, conviene distinguir entre dos supuestos que guardan cierta analogía, pero son distintos y exigen a mi juicio un tratamiento diferente.

Por un lado, nos interesaremos por las modificaciones del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas existentes que no implican un cambio en la lista de Comunidades Autónomas, en el mapa autonómico, sino un reajuste parcial en sus respectivos límites. Y por otro, estudiaremos la eventual alteración de la actual división del territorio español en 17 CC.AA., bien por la fusión de algunas de las existentes, bien por el alumbramiento de otras nuevas tras la correspondiente operación de segregación de una o más de las ahora constituidas.

Fuera de nuestro foco quedarían aquellas alteraciones (de los límites provinciales, por ejemplo) que sólo tienen efectos *ad intra*, esto es, que no afectan al perímetro exterior (a las fronteras, si se me permite la expresión) de la correspondiente Comunidad Autónoma. Y tampoco abordaré la cuestión de la eventual secesión de una CA para constituirse en un Estado independiente.

III. La modificación de los límites territoriales de las Comunidades Autónomas existentes

1) En cuanto a las posibles alteraciones del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma que no impliquen la creación de una nueva o la extinción de alguna de las existentes (que no supongan un cambio en el mapa autonómico), nuestra Constitución no dice absolutamente nada. Se limita a exigir en el artículo 141.1 la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica de cualquier alteración de los límites provinciales, sin establecer distinción alguna entre las que afectan a la delimitación territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma y las que sólo tienen efectos *ad intra*, en la división del territorio autonómico en provincias.

Curiosamente, este supuesto, la alteración sucesiva del perímetro territorial de una Comunidad Autónoma ya constituida, sí estaba expresamente contemplado en el Anteproyecto de Constitución. Pero esta referencia desaparece en el informe de la ponencia designada en el Congreso.

Veamos entonces cómo han regulado esta cuestión los Estatutos. Pues en general los Estatutos guardan silencio a este respecto. No regulan, por ejemplo, la posible incorporación a la Comunidad Autónoma de una provincia integrada hasta ese momento en otra Comunidad ni la operación inversa, esto es, la segregación de alguna de las provincias que conforman la base territorial de la respectiva Comunidad.

Una de las pocas excepciones es la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que se aplicó en 1983 para formalizar la incorporación de la provincia de Segovia: «En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al

territorio de la Comunidad Autónoma de CyL, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2 de este Estatuto con la mención expresa de la provincia incorporada». Y así sucedió: se aprueba al mismo tiempo el Estatuto y la ley orgánica por la que se incorpora Segovia.

Hemos de consignar también la regulación (ya derogada) contenida en los Estatutos de Cantabria (art. 58) y La Rioja (art. 44), que contemplaba la posibilidad de una incorporación a otra Comunidad Autónoma limítrofe «a la que le unen lazos históricos y culturales» (aunque no la mencionan expresamente, ambos preceptos se refieren sin duda a Castilla y León). Se arbitra un procedimiento especial en el que la iniciativa correspondía a la Asamblea de la Comunidad uniprovincial que decidiera dar ese paso, que comportaría lógicamente su autodisolución. Se requería una mayoría cualificada de 2/3 para poner en marcha un proceso que se completaba con la ratificación de la decisión de la Asamblea por los dos tercios de los Ayuntamientos que representasen la mayoría del censo electoral de la Comunidad.

Finalmente, se exigía en ambas disposiciones que la integración o fusión —porque de eso se trata realmente: de una fusión de dos CC.AA., no de la ampliación del territorio de una mediante la incorporación de otras provincias— fuese aprobada por la Comunidad receptora, por la Comunidad de destino, con arreglo lógicamente al procedimiento que se estableciese en su Estatuto. Pues bien, la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Castilla y León en su versión originaria (1983) hacía expresa referencia en su rúbrica a la «incorporación de provincias limítrofes». Y regulaba esa eventual integración de la Comunidad previa-

mente disuelta en sus dos primeros apartados (mediante una reforma estatutaria limitada a ese extremo que debería ser aprobada por una mayoría de 2/3 de las Cortes de CyL y aprobada finalmente mediante ley orgánica de las Cortes Generales). Se estaba pensando obviamente en las provincias de Santander y Logroño, cuyos representantes se integraron en un primer momento en el ente preautonómico, pero decidieron finalmente constituir dos Comunidades Autónomas uniprovinciales, Cantabria y La Rioja, desgajadas del tronco común. Es evidente que la hipótesis contemplada en esa norma devino muy pronto no sólo improbable, sino políticamente inviable. De ahí que se suprimiese en la reforma de 2007.

Si fijamos ahora nuestra atención en las modificaciones territoriales que pueden producirse a otra escala, en un plano infraprovincial, observamos que en algunos Estatutos se han previsto procedimientos especiales de reforma para canalizar las iniciativas que pudieran emprenderse en este campo. Son varias las referencias que hemos podido encontrar:

A) En primer lugar, el supuesto previsto en la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Andalucía: *«La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española»*. Se trata de un procedimiento específico pensado para facilitar la integración de la colonia británica de Gibraltar sin necesidad de acometer una reforma estatutaria (un procedimiento menos gravoso).

B) Por otro lado, nos encontramos con una serie de disposiciones relativas a los enclaves o municipios limítro-

fes: tres Estatutos regulan la eventual incorporación de enclaves o municipios ubicados en otra CA y uno, el de Castilla y León, que regula la operación inversa, es decir, su segregación para integrarse posteriormente en otra CA. ¿Qué es un enclave?. Pues un territorio incrustado en otra provincia, aislado completamente del resto del territorio provincial, como un islote. Y hay bastantes en la geografía española. Los que aquí nos interesan son los enclaves que se encuentran situados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma distinta de aquella a la que pertenecen política y administrativamente, de tal suerte que un cambio en su adscripción supondría la modificación del territorio de las dos CC.AA. implicadas.

Pues bien, los Estatutos del País Vasco, La Rioja y Aragón regulan la agregación a su CA de territorios de otras autonomías enclavados dentro de sus fronteras, aunque lo hacen de distinta forma. La Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé la posibilidad de agregación de enclaves pero remite *in toto* su regulación a lo que establezca una ley estatal (inexistente hasta la fecha). Por el contrario, tanto el art. 8 del Estatuto del País Vasco, como el art. 10 del Estatuto de Aragón, prevén —en términos muy similares— un procedimiento de agregación completo que incluye como requisitos indispensables la solicitud de los ayuntamientos interesados, la audiencia a las provincias a las que pertenecen, la ratificación en referéndum por los habitantes de dicho municipio o territorio, la aprobación por el Parlamento autonómico y finalmente por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

No me voy a detener en este asunto, porque no creo que en Murcia suscite demasiado interés. El Estatuto de Castilla y León quiso blindar su intervención en una even-

tual segregación del condado de Treviño, un enclave situado en pleno corazón de la provincia de Álava, dependiente administrativamente de la provincia de Burgos desde la división de Javier de Burgos (1833), integrado por dos municipios cuyos representantes vienen manifestando desde hace mucho tiempo su voluntad de incorporarse a la provincia de Álava. El procedimiento previsto en el apartado tercero de su Disposición Transitoria Séptima difiere del regulado previamente en el Estatuto de Guernica en un punto fundamental: exige el informe favorable a la segregación tanto de la provincia a la que pertenezca el enclave como de la Comunidad Autónoma de Castilla y León frente a la mera audiencia (que se oiga) que requiere el Estatuto de Guernica. Y eso significa que la llave para la convocatoria de una consulta, debidamente autorizada, en los dos municipios del enclave, la tienen la Diputación de Burgos y la Junta de Castilla y León.

El Gobierno y el Parlamento Vascos presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad impugnando la citada Disposición del EACYL, al entender que entrañaba una reforma del artículo 8 del EAPV que no se ajustaba al procedimiento establecido en el propio Estatuto. Para las instituciones recurrentes, un Estatuto posterior no podía modificar la regulación prevista en un Estatuto cronológicamente anterior. Se apelaba, pues, al clásico principio *prior in tempore potius in iure* para sostener la prevalencia del Estatuto vasco en esta materia. Los recursos fueron desestimados por el TC en su Sentencia 99/1986, que sostuvo, simplificando mucho, que el Estatuto Vasco no puede regular todo el procedimiento en sus dos fases (segregación y agregación). Le corresponde regular únicamente la incorporación a partir del momento en que se hubiera consumado la segregación. Y esta primera operación solo puede re-

gularse por el Estatuto de Castilla y León, porque forma parte de su territorio.

Fuera de estos supuestos específicos (normas *ad casum*), ¿cómo se regula en nuestro ordenamiento con carácter general la alteración de los límites provinciales que implique una modificación de las fronteras exteriores de una o varias CC.AA.?

En nuestra Constitución sólo se prevé la aprobación de estas alteraciones, cualquiera que sea su alcance o sus implicaciones, mediante ley orgánica (art. 141.1). Y nada más. ¿Es suficiente esa previsión para resolver cabalmente el problema? Somos muchos los que creemos que no, porque no garantiza (obviamente, tampoco excluye) la participación en el proceso de los órganos representativos de las Comunidades implicadas, que quedan completamente al margen, ni el respeto a la voluntad de las poblaciones directamente afectadas por el cambio.

Pensemos, por ejemplo, en las Comunidades uniprovinciales peninsulares, en las que la alteración de los límites provinciales se confunde necesariamente con la alteración del ámbito territorial de la Comunidad. En estos casos, no parece razonable que pueda aprobarse una modificación de ese calado en la Cortes Generales, sin reformar el correspondiente Estatuto y sin la directa participación de la Comunidad o Comunidades afectadas, o como dice la STC 99/1986, sin «que se incorporen otras voluntades institucionales expresivas de los diferentes intereses implicados».

Porque el significado de la reserva estatutaria, que comprende la determinación de los elementos constitutivos de la Comunidad como contenido mínimo del Estatuto, consiste precisamente en excluir de la decisión unilateral del legislador estatal o autonómico determinadas

cuestiones de especial trascendencia. Como el propio Tribunal Constitucional ha precisado, dicha reserva no sólo entraña la definición del territorio de cada Comunidad en un determinado momento, sino también las previsiones relativas a su posible alteración (STC 99/1986).

¿Nos ofrece alguna pista el Derecho comparado?

No me voy a detener en el desglose, pero hay referencias importantes. Por ejemplo, el artículo 132.2 de la Constitución italiana o el artículo 29 de la Ley Fundamental alemana, que regulan minuciosamente esta posibilidad. Y vemos como en ambos casos no basta con aprobar la modificación mediante una ley estatal: se exige la consulta a las poblaciones directamente interesadas y la participación de las regiones implicadas (de los Consejos Regionales en el caso de Italia, aunque su opinión no sea vinculante).

IV. La redefinición del mapa actual de 17 Comunidades Autónomas

Como ya les adelantaba al principio, voy a dedicar la última parte de mi ponencia al análisis de la eventual revisión del mapa autonómico, de la actual división del territorio nacional en 17 CC.AA.

Nuestra Constitución, al igual que en el supuesto anterior, no contempla expresamente la posibilidad de un cambio en el *statu quo*. Algo que no puede sorprendernos demasiado, puesto que los constituyentes renunciaron a fijar imperativamente un determinado mapa autonómico. De hecho, las CC.AA. no aparecen recogidas ni entonces ni ahora en la Constitución.

Solo hay en nuestro texto constitucional dos previsiones que hacen referencia a esa hipótesis. En primer lugar, la tajante prohibición de la federación de Comunidades Autónomas, contenida en el art. 145.1 (*En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*), una fórmula muy similar a la prevista en la Constitución de 1931 y nada extravagante en el Derecho comparado.

Para algunos autores, esta prohibición impediría la fusión o integración de las CC.AA. existentes. Pero, como ha explicado muy bien Ignacio González, fusión y federación son categorías o conceptos ciertamente cercanos o relacionados, pero claramente diferenciables. Estaríamos en presencia de una federación (prohibida por el art. 145.1 CE) cuando dos o más CC.AA. crean un órgano común capaz de tomar decisiones jurídicamente vinculantes para las partes. La clave radica en que las Comunidades que se federan transfieren a ese órgano común competencias propias, de manera que es esa nueva instancia o estructura y no las CC.AA. quien ostenta la titularidad de las mismas. Mientras que en la fusión, dos o más Comunidades se integran en una sola y cambia lógicamente el número de CC.AA., su extensión y población, pero no se crea un ente territorial diferente, interpuesto entre las Comunidades y el Estado, ni se transfieren competencias o facultades de decisión a ese ente supraautonómico. De hecho, no son pocas las Constituciones que prohíben la federación o alianza entre Estados o cantones y al mismo tiempo prevén expresamente la posibilidad de una fusión (es lo que sucede, p. e., en Estados Unidos, Suiza o México).

La otra previsión constitucional que abre la puerta a una revisión puntual del actual mapa autonómico es la Disposición Transitoria 4.^a, que prevé la eventual incorporación de Navarra a la CA del País Vasco. La iniciativa

corresponde al órgano foral competente, que adoptará su decisión por mayoría, y habrá de ser ratificada por referéndum también por la mayoría de los navarros.

Como bien se sabe, esta Disposición ha generado y sigue generando una viva controversia política. Fue en su momento una solución de compromiso con la que se pretendía dar respuesta a la histórica reivindicación del nacionalismo vasco que aspiraba y aspira a una Euskal Herria unificada que englobe Navarra (una unión defendida también por el PSOE en un primer momento, antes de elecciones de 1977, que se saldaron con una clara victoria de la UCD en Navarra). Para los sectores foralistas, que quieren que Navarra siga siendo (y no deje de ser nunca) una Comunidad foral, esa puerta abierta a la integración en el País Vasco (que ven más bien como una absorción o anexión) tiene que cerrarse. Exigen su derogación, porque siendo Navarra una Comunidad con indiscutibles raíces y credenciales históricas, es inadmisibile, dicen, que se cuestione su status actual, como si fuese una autonomía provisional, con la espada de Damocles de una posible extinción como paso previo a la integración en la Comunidad vecina. Es la única CA respecto de la cual se prevé un procedimiento para su liquidación.

En cualquier caso, tanto quienes reclaman su derogación como quienes abogan por el mantenimiento del statu quo consideran que la citada Disposición sigue vigente, que tiene vocación de vigencia indefinida en el tiempo. De hecho tanto el Estatuto Vasco —que abre la puerta a Navarra en su art. 2 y regula parcialmente en su art. 47.2 la tramitación de la correspondiente reforma estatutaria— como la LORAFNA— que en su Disposición Adicional 2.^a precisa que corresponde al Parlamento Foral la iniciativa tanto para la incorporación como para una futura rever-

sión o separación de la CAPV (algo sorprendente porque presupone que seguiría existiendo tal Parlamento tras la integración en el País Vasco) se refieren expresamente a esa posible integración con arreglo a lo previsto en la DT 4.^a. Se da por descontado en el debate político que puede ser activada en cualquier momento, porque además no se fija un plazo para ejercer esa iniciativa.

Esa es también la tesis que viene defendiendo la mayoría de la doctrina (de forma casi unánime). Pero no puedo pasar por alto la voz discordante, porque es una voz muy autorizada, de nuestro amigo Ignacio González, que ha estudiado concienzudamente este asunto, con el rigor que le caracteriza (no es una ocurrencia, desde luego), y llega a la conclusión de que esta Disposición dejó de estar vigente cuando entró en vigor la LORAFNA, cuando Navarra decidió acceder a la autonomía en solitario bajo el paraguas de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Y esgrime para ello argumentos de peso, que a mí no me terminan de convencer, pero que —lo confieso— me han hecho pensar e incluso dudar en algún momento.

Pero, como les decía, fuera del supuesto contemplado en la DT 4.^a, no se regula con carácter general la posible redefinición del actual mapa autonómico. Y es una omisión que carece de justificación, porque por incómoda que pueda resultar la idea, no podemos descartar la posibilidad de que se creen en el futuro, bien por segregación o bien por fusión, o incluso mediante la combinación de ambos procesos, nuevas Comunidades Autónomas. Pensemos, sin ir más lejos, en la eventual segregación de la provincia de León, territorio con una fuerte conciencia de su propia identidad, para constituir ex novo una Comunidad uniprovincial o integrarse en otra Comunidad limítrofe. No es una hipótesis tan remota o inverosímil. Si un conflicto po-

lítico de este tipo llegara a desencadenarse en nuestro país, la ausencia de referencias normativas nos obligaría a improvisar sobre la marcha, siempre a remolque de los acontecimientos

Hoy por hoy, el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a esa voluntad de segregación, agregación o fusión sería el previsto para la reforma de los Estatutos de la Comunidad o Comunidades afectadas. Para buena parte de la doctrina, esa sería, en efecto, la vía que habría que seguir, porque al fin y al cabo, el art. 147.2.b CE reserva al Estatuto la delimitación inicial del territorio de la CA y sus sucesivas alteraciones, según el TC.

Pero ¿cuál es el problema? Pues que una vez dividido todo el territorio estatal en CC.AA., la alteración del territorio de cualquiera de ellas afectará necesariamente al territorio de una o varias comunidades limítrofes. Y como ha explicado el TC, el Estatuto de una CA no puede regular todo el procedimiento que deberán seguir las dos comunidades implicadas, sino tan solo las decisiones que corresponden a esa Comunidad (una parte del proceso).

Para hacer posible esa operación, tendría que existir una regulación paralela y complementaria en cada uno de los Estatutos de autonomía afectados. Y habría que poner en marcha dos procedimientos —simultáneos o sucesivos, pero en todo caso coordinados, como dice Ignacio— que culminen con la decisión de agregación o fusión

Lo cierto es que, con las excepciones que hemos señalado, esa regulación no existe. Pero esa circunstancia, el silencio de los Estatutos, no es óbice para que un sector de la doctrina siga pensando que puede crearse una nueva CA como resultado de la fusión de otras preexistentes o integrar en una CA ya existente el territorio de otra Comunidad (previa disolución de esta última) mediante una simple

reforma estatutaria. Lo que estos autores no terminan de explicar es cómo se haría exactamente. ¿Reformando o derogando en su caso los dos (o más) Estatutos implicados o aprobando un nuevo estatuto conjunto que sustituiría a los anteriores? ¿Y cómo se elabora y aprueba ese nuevo estatuto?

Porque no existe en nuestra Constitución un procedimiento para la creación de una nueva Comunidad Autónoma, salvo que se acuda al regulado en la Constitución para el acceso al autogobierno en el momento fundacional del Estado de las autonomías, un procedimiento, o mejor, unos procedimientos inservibles que ya agotaron sus efectos hace muchos años. Basta recordar que los sujetos habilitados para poner en marcha la iniciativa, para ejercer el derecho a la autonomía, eran las Diputaciones y los municipios interesados y la elaboración del proyecto de Estatuto correspondía a una asamblea compuesta por los diputados y senadores elegidos en las provincias afectadas. Entonces aún no se había constituido la correspondiente Comunidad, pero hoy sí existen esas Comunidades, que expresan su voluntad mediante sus propios órganos. Y algo tendrán que decir respecto de una eventual iniciativa de segregación y posterior creación de una nueva Comunidad Autónoma. Han de ser éstas, las CC.AA. ya constituidas, y no las provincias o las entidades locales las protagonistas de estos procesos.

Es verdad que en contra de esta tesis, Cesar Aguado, otra voz muy autorizada, ha sostenido que los procedimientos de acceso a la autonomía de los arts. 143 y ss. CE sí podrían reactivarse para crear ex novo una CA, a partir de las provincias que previa renuncia a la autonomía (mediante la derogación del correspondiente Estatuto) hubieran recuperado su condición original de provincias depen-

dientes directamente del poder central. Pero coincido con Ignacio en que esa vía —desandar el camino y retornar al punto de partida, a la casilla de salida— debe descartarse como hoja de ruta para llevar a cabo una operación de fusión de Comunidades ya existentes. Lo dijo con claridad el Informe del Consejo de Estado: «Una vez terminada la división del territorio, el principio dispositivo no puede jugar ya en favor de las provincias para hacer posible la creación de nuevos entes dotados de autonomía política». Estamos en otra pantalla.

En conclusión, la creación de nuevas CC.AA. por segregación/desgajamiento o agregación de otras preexistentes ha de regularse en la propia Constitución. Porque no es una simple alteración del territorio de la Comunidad en cuestión. Estamos hablando de la supresión o mutilación de CC.AA. para crear una nueva. La regulación de esa fusión de los requisitos y los límites de esa fusión no puede hacerse en los Estatutos. Corresponde al constituyente, incluso en un modelo presidido por el principio dispositivo como el nuestro.

Ante esa laguna en nuestro texto constitucional, vale la pena explorar las soluciones aplicadas en otros ordenamientos y tomar nota de las pautas más comunes en el Derecho Comparado. Debo terminar ya y no puedo extenderme en este punto, pero hay una larga lista de ejemplos que nos pueden servir de referencia. En casi todos los Estados compuestos o políticamente descentralizados se ha regulado expresamente esta eventualidad en sede constitucional. En Alemania, muy detalladamente. Y en Italia. Pero también en Estados Unidos, en Austria, en Suiza, en México, en Argentina. La modificación de su cartografía o división territorial, una pieza básica de la organización estatal, está prevista en estos ordenamientos, que no admiten en nin-

gún caso las modificaciones impuestas de forma unilateral. Se prevé, como regla general, la consulta a las comunidades afectadas, a los entes federados, la participación directa de las poblaciones afectadas mediante referéndum. Pueden exigirse también otros requisitos, como que sean comunidades limítrofes, un volumen mínimo o máximo de población o de territorio, para no poner en peligro el equilibrio territorial. En fin, hay toda una gama de soluciones en el Derecho comparado que podrían ser útiles a la hora de incluir en una improbable reforma constitucional esta regulación.

Y en este sentido la propuesta *de Constitutione ferenda* que hace Ignacio González en su monografía me parece razonable en cuanto al *iter* que sugiere, pero excesiva quizá a la hora de fijar las mayorías exigidas: 2/3 en ambas Cámaras para la aprobación del nuevo Estatuto, cuando se requiere mayoría absoluta para aprobación o reforma de un Estatuto; o mayoría absoluta del censo electoral en el referéndum final.

Creo que ya es hora de poner punto final a esta intervención. No quiero fatigarles ni abusar más de su paciencia. Muchas gracias por su atención.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE TRANSFIERE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PALOMA BIGLINO CAMPOS
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

I. Introducción

Las modificaciones que ha experimentado el Estado de las Autonomías desde la entrada en vigor de la Constitución son de sobra conocidas. Como consecuencia de dichas transformaciones, hemos transitado de un Estado altamente centralizado a otro que, al menos desde el punto de vista de las competencias, puede definirse como federal. Hoy en día, el ciudadano se encuentra con las Comunidades Autónomas en muchas esferas de su vida, especialmente cuando recibe prestaciones como pueden ser la sanidad o la educación.

La Región de Murcia no ha sido ajena a estos cambios. A lo largo de estos cuarenta años, su Estatuto ha experimentado siete reformas, dos de las cuales (las operadas por las Leyes Orgánicas 4/1994 y 1/1998) afectaron de manera muy sustantiva al ámbito competencial. El incremento habría sido todavía mayor si, finalmente, hubiera prosperado la reforma del Estatuto que, como es sabido, fue retirada del Congreso de los Diputados por la Asamblea legislativa de esta región a finales de 2021.

Mi intención no es describir como se ha ido desarrollando este paulatino proceso de robustecimiento del poder de las Comunidades Autónomas. Me parece que este análisis estaría de más, porque existen suficientes estudios sobre las distintas oleadas de reformas estatutarias.

De manera diferente, esta intervención, que por fuerza tiene que ser breve, se propone analizar, en primer lugar, algunas de las ventajas e inconvenientes que ha generado ese incremento competencial. Adelanto ya que mi visión sobre el funcionamiento del Estado de las Autonomías no es en absoluto negativa. Ahora bien, me parece conveniente centrarme más en los problemas que se han ido manifestado a lo largo de los años, porque sólo cabe encontrar remedios a un defecto cuando, previamente, hemos sido capaces de llevar a cabo un diagnóstico preciso de la situación.

En segundo lugar, intentaré esbozar una visión de competencias y de conflictos competenciales que es algo distinta a la que suelen predominar en nuestra doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Como señalaré en su momento, esta otra óptica no pretende sustituir a la que viene siendo usual, sino que tan sólo quiere complementarla a la hora de enfocar y de esbozar soluciones a los problemas mencionados.

II. Algunos problemas generados por la asunción de competencias por las comunidades autónomas

2.1. LA SITUACIÓN COMPETENCIAL

La manera en que se ha producido el aumento de las competencias de las Comunidades Autónomas es de sobra conocida. El incremento ha venido propiciado por la pro-

pia regulación constitucional porque la doble lista de competencias que aparece en los arts. 148 y 149 CE es, hoy en día, sólo un espejismo. Con el tiempo, la principal virtud de estos preceptos ha sido reservar atribuciones al Estado, ya que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo todas las que no corresponden a esta entidad.

Merece la pena analizar algunos de los rasgos que han caracterizado a la paulatina asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Así, hay que destacar que, en algunos casos, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha consistido, sobre todo, en incorporar al texto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, órgano que, durante décadas, ha ido desgranando las facultades y materias comprendidas en cada una de las competencias. Con esto, los listados competenciales recogidos en dichas normas se han ido haciendo cada vez más exhaustivos y detallados, fenómeno que resulta evidente en las normas institucionales de Cataluña o de Andalucía, por ejemplo.

En este proceso llama la atención que casi todos los Estatutos hayan incorporado como competencias exclusivas de las Comunidades algo que no son funciones sobre una determinada materia, sino que son auténticas políticas, algunas de ellas coincidentes con los principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título I CE. En el caso de la norma institucional básica de la Comunidad de Murcia, esto es lo que sucede, por ejemplo, con la promoción e integración de los discapacitados, la política infantil y de la tercera edad o la promoción de la mujer (art. 10, ap. 18 y 20).

Ahora bien, este incremento de las competencias no ha significado que el Estado haya renunciado a ejercer aquellas que la Constitución le atribuye. De un lado, es frecuente que dicha entidad territorial se sirva de las atribuciones

que le confieren los apartados primero y decimotercero del art. 149.1 CE, esto es, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y la ordenación general de la economía. De otro lado, el Estado ha seguido interpretando de manera generosa su competencia en materia de legislación básica.

Junto a ello, tampoco hay que olvidar que, aunque las competencias de las Comunidades Autónomas se hayan ido equiparando, los distintos Estatutos no son siempre idénticos entre sí. Aunque, en general, predomina el mimetismo, existen diferencias en asuntos como lengua, policía o justicia.

Los resultados de esta situación competencial tienen sus ventajas e inconvenientes. Es cierto que el traspaso competencial ha permitido que determinadas decisiones sean ahora tomadas por las autoridades regionales, que están más cerca de los problemas de los ciudadanos, y, por lo tanto, están más capacitadas para encontrarles soluciones. Pero también es verdad que los solapamientos entre las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas se han ido incrementando.

Estas duplicidades no sólo generan coste económico, sino también perjuicios para la seguridad jurídica y para otro principio constitucional recogido en el art. 9.3 CE, esto es, la responsabilidad de los poderes públicos. En efecto, la superposición hace más difícil determinar a quién corresponde la competencia y que los responsables de la gestión rindan cuentas a la ciudadanía.

2.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GUARDIÁN DE LAS COMPETENCIAS

Durante los años que lleva funcionando el Estado de las Autonomías, el Tribunal Constitucional ha tenido la

ocasión de analizar en reiteradas ocasiones los conflictos que ha generado el ejercicio de competencias por parte del Estado y de las Comunidades, así como de resolverlos con mayor o menor fortuna. Ahora bien, es preciso reconocer que la jurisprudencia constitucional acerca de las competencias no siempre es consistente y que, además, en ciertas ocasiones, alcanza tal grado de complejidad que adquiere tintes cabalísticos.

Determinar cuál es la autoridad competente para intervenir en una determinada materia es, a veces, realmente complejo. Esto explica que el dossier publicado en la página web del Tribunal y que sistematiza la jurisprudencia sobre las competencias estatales y cuente, a día de hoy, con el diabólico número de 666 páginas.

Un buen ejemplo de esta complejidad es lo que sucede en materia de ordenación del litoral, que, según el Tribunal Constitucional, constituye una concreción de la competencia sobre ordenación del suelo, por lo que corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas. Esto explica que algunas de ellas (como Cataluña, Galicia o Canarias) la hayan asumido como exclusiva en sus Estatutos y detallen las funciones que lleva aparejada. Esto era también lo que hacía el art. 59.3 de la reforma non nata del Estatuto Murciano.

Ahora bien, el Estado tiene, a su vez, competencias en materia de medio ambiente. En virtud de este título, por ejemplo, ha modificado a finales de agosto el Reglamento de la Ley de costas y ha lanzado un Plan estratégico para su protección de la costa frente a los efectos del cambio climático. Además, ha transferido a determinadas Comunidades Autónomas (como es el caso de Canarias) pero no a otras (como es Galicia) las funciones y servicios en esta materia. Por último, conviene recordar que el Parlamento nacional

acaba de aprobar la Ley 19/2022, presentada como iniciativa legislativa popular, que reconoce personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

Es posible que alguna de estas normas llegue hasta el Tribunal Constitucional, que tendrá oportunidad de determinar a quién corresponde la competencia, siguiendo algunos de sus criterios interpretativos más asentados, como es el predominio de la norma de la entidad territorial que dispone de un título más específico.

Desde luego, esta función del Tribunal Constitucional es imprescindible en un Estado como el nuestro, donde existe una profunda descentralización territorial. En este tipo de sistemas tiene que existir un árbitro que, en caso de conflicto, determine a quien corresponde la competencia controvertida. Ahora bien, también es necesario reconocer que el papel asignado al Tribunal Constitucional entraña riesgos, porque a veces sitúa a dicho órgano en el centro del debate político, ya que es el encargado de diseñar la delgada línea roja que separa las competencias del Estado de las que corresponden a las Comunidades Autónomas. En estas circunstancias, se corre el riesgo de que sus sentencias, por muy técnicas y asépticas que sean, sean leídas en términos políticos.

III. Una visión diferente de las competencias

3.1. LAS COMPETENCIAS COMO PODERES

No dudo de que todas estas alternativas sean necesarias. Ahora bien, me parece importante señalar que ni una reforma constitucional parece factible, al menos en estos

momentos, ni quizá resuelva todos los problemas. Por esa razón, no está de más barajar otras posibles soluciones. Una de ellas puede consistir en reconocer que algunos de los problemas que plantea la actual distribución del poder derivan, quizá, de la noción de competencia que predomina tanto en la doctrina como la jurisprudencia.

Simplificando mucho el principio, esta noción presupone la existencia de una norma jurídica superior (esto es, la Constitución), que crea a las distintas entidades territoriales y les atribuye competencias. Conduce a considerar que, en caso de que una de estas entidades territoriales invada las competencias de la otra, la norma deba considerarse inválida y haya de ser expulsada del ordenamiento jurídico.

La noción de competencia predominante conlleva, en primer lugar, la creencia de que es posible, y deseable, enumerar todas funciones y materias las imaginables, como si la Constitución fuera un código. Implica, también, considerar que el ejercicio de una competencia por parte de una entidad territorial excluye que la otra pueda ejercer las que les son propias sobre la misma parcela de la realidad.

No dudo que esta noción de competencia sea necesaria desde un punto de vista técnico-jurídico. Ahora bien, no está de más recordar que dicha idea tuvo sus orígenes en la doctrina jurídica del Estado de raíz germánica a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando todavía no existía ni el pluralismo normativo ni la complejidad territorial que ahora conocemos. Quizá por esta razón, no sea la más adecuada para enfocar todos los problemas que ahora afectan a los sistemas territoriales compuestos.

Para encontrar una visión diferente de la noción predominante de las competencias habría que partir de un punto de vista más realista y entender que, al margen de su concepción formal, las competencias son poderes. Por lo

demás, esta perspectiva es la que predomina en los países anglosajones, donde la palabra competencia se considera «eurospeak» y se sigue utilizando, casi exclusivamente, en el ámbito procesal.

Desde este punto de vista, sería preciso reconocer, en primer lugar, que las competencias no deberían considerarse siempre indeclinables. Sería preciso admitir, por tanto, que su titular debería gozar de la libertad de actuar, pero también de no hacerlo cuando, en determinadas circunstancias, considere que sea la acción de las otras entidades territoriales puede resultar más eficaz.

Impone, además, admitir, que las competencias se superponen casi de forma inevitable. El solapamiento no es, por tanto, una anomía del sistema, sino que, más bien, un rasgo característico de cualquier distribución territorial de poder. Esto no significa que no haya que evitar duplicidades, ya que estas generan costes innecesarios y problemas a la hora de exigir responsabilidades a las instituciones. Quiere decir que es preciso potenciar los instrumentos de integración política, como es el papel de las segundas cámaras o los instrumentos de colaboración entre entidades territoriales.

Desde la perspectiva propuesta, no cuenta tanto la titularidad de la competencia como su ejercicio. Y cualquier ejercicio de la competencia en un Estado democrático no debe estar al servicio de sus titulares, sino de los ciudadanos.

Esta visión de las competencias no es completamente ajena a nuestro ordenamiento. En la práctica, y por la urgencia de la situación, es la que predominó cuando hubo que hacer frente a la pandemia generada por la Covid-19.

Tampoco en este caso era sencillo delimitar la autoridad que podía tomar decisiones en asuntos tales como con-

financiamientos, toques de queda, vacunaciones, etc., porque existían varios títulos competenciales implicados. Había que tener presente en primer lugar, el art. 149.1.16 CE, que atribuye al Estado las bases y coordinación de la sanidad, por lo que deja en manos de las Comunidades Autónomas la legislación en desarrollo y la ejecución en el mismo ámbito. Junto a ello era preciso tomar en consideración la reserva que el art. 81.1 CE establece en favor de las Cortes Generales en materia de alguno de los derechos fundamentales afectados, como las libertades de circulación y reunión.

Pues bien, este mismo marco competencial sirvió para una centralización de las competencias en manos del Estado (durante el primer confinamiento), para una actuación coordinada (a partir del verano de 2020) y para una fase de cogobernanza durante el segundo estado de alarma de ámbito nacional. Mientras que en el primer momento todas las decisiones importantes las adoptaba el Estado, al final estas eran tomadas por los presidentes de las Comunidades Autónomas.

La experiencia fue una prueba de estrés para el Estado Autonómico y, no cabe negarlo, la manera en que funcionó nuestra organización territorial suscitó una intensa polémica. Ahora bien, también es preciso reconocer que nuestra organización territorial aguantó bien la tensión y que, a pesar de las tensiones, ha salido reforzado. Es cierto que los Reales Decretos en virtud de los que se declaraban los Estados de Alarma acabaron ante el Tribunal Constitucional. Pero las razones por las que fueron recurridos y la declaración de inconstitucionalidad no se basaron en problemas competenciales, sino en las limitaciones que dichas normas impusieron a los derechos fundamentales (STC 148/2021) y al control parlamentario que corresponde al Parlamento nacional (183/2021).

3.2. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Enfocar la competencia como poderes puede servir también enfocar de manera distinta los conflictos que puedan surgir en torno a ellas y reconocer que no son problemas meramente técnicos, que siempre puedan ser resueltos de manera satisfactoria por el Tribunal Constitucional, sino que, en muchos casos, son disputas entre mayoría y minoría acerca del ejercicio del poder.

Sirva como ejemplo el análisis de las nueve sentencias dictadas este año en las que se resuelven recursos de inconstitucionalidad por invasión de competencias. Es verdad que dos de estos recursos enfrentaron al Ejecutivo nacional con Comunidades Autónomas donde predomina una similar orientación política. Pero, en su mayor parte, los recursos fueron interpuestos bien por el Gobierno de la nación contra parlamentos donde otros partidos tienen mayoría o bien por el Ejecutivo de Comunidades Autónomas gobernadas por la principal fuerza de la oposición.

Lo que ha ocurrido con la tramitación de la iniciativa legislativa popular que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor es otro buen ejemplo del carácter «político» de las competencias. Como hacía notar en páginas anteriores, la proposición de ley se ha tramitado ante las Cortes Generales. Es verdad que la disposición final segunda de la nueva Ley fundamenta la competencia del Estado en el art. 149.1.23, que atribuye a dicha entidad la legislación básica en materia de medio ambiente. Ahora bien, el carácter concreto de la norma permite dudar de que esta contenga ese común denominador de protección que deban respetar la Comunidades Autónomas y que el Tribunal constitucional exige como contenido de lo básico. A la hora de la verdad, es preciso reconocer que la comisión promotora segu-

ramente optó por presentar la iniciativa ante el Parlamento nacional porque, dada la composición de sus Cámaras, tenía muchas más posibilidades de prosperar que si se hubiera presentado ante la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

IV. Conclusión

Antes he advertido que enfocar las competencias como poderes no es una alternativa al sentido que esta palabra suele tener en la doctrina y en la jurisprudencia, sino que tan sólo pretende complementarlo. Para finalizar estas páginas, no está de más subrayar que, a pesar de su carácter accesorio, el punto de vista sostenido en estas páginas puede tener su utilidad. Y ello por varias razones.

La primera de ellas reside en que resulta coherente con la propia razón de ser del pluralismo territorial. Desde sus orígenes, el federalismo no es sólo una manera de dar expresión e integrar a las distintas identidades territoriales y de mejorar la democracia, aproximando las decisiones a los ciudadanos. Es, también, una forma de dividir el poder. Como afirmó Madison durante la ratificación de la Constitución de Filadelfia, el constituye una forma de dividir el poder, porque permite que la mayoría que predomina en una entidad territorial, sea esta la federación o los estados miembros, imponga límites a los abusos que puedan cometer quienes controlan las instituciones de la otra.

La segunda de las razones consiste en que esa visión de las competencias es, también, inherente al constitucionalismo. Este, desde sus orígenes, descarta que el poder se justifique por sí mismo e impone que su origen y su finalidad

sea la propia ciudadanía. Las competencias, como poderes que son, sólo se justifican en la medida en que cumplan con esta misión. En general, a las personas no les importa si una competencia se atribuye a una u otra entidad territorial. Lo que realmente valoran es que se ejerza con eficacia y contribuya a al bienestar común.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA QUE ESTABLECE LOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

I. Introducción

Es la primera vez que visito Murcia y la participación en este acto lo ha hecho posible, lo que es un gran motivo de satisfacción, como también lo es reencontrarme con estimados compañeros y admirados profesores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. Muchas gracias al profesor y estimado colega Ignacio González por su amical presentación, y a él y a la Agencia Séneca, personificada en su director, Antonio González Valverde, por la amable invitación.

Sí me atuviera a lo que se me ha pedido para esta intervención —el Estatuto como norma que establece las instituciones de las Comunidades Autónomas—, podríamos estar aquí hasta mañana, porque la regulación y las particularidades en el plano institucional de las Comunidades Au-

¹ Grupo de estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO. Grupo consolidado por la Generalitat en 2017, SGR 1595). Este trabajo es resultado del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación PID2019-104414GB-C32, «Instrumentos contramayoritarios en el Estado constitucional».

tónomas, a partir de sus Estatutos de Autonomía, han ido en crescendo en cada reforma estatutaria de cada Comunidad Autónoma, de modo que resulta muy difícil tener presente la variedad y el casuismo existentes (me remito para un cuadro general a Enriqueta Expósito, «El sistema institucional de las Comunidades Autónomas», en *Derecho Constitucional Básico*, Huygens, 2021); dar cuenta exhaustiva de la variada regulación institucional precisaría de una obra entera. Esto va unido a otro factor que merece resaltar y que dificulta encontrar una visión general: con el paso del tiempo, hay cada vez una menor perspectiva del sistema institucional del Estado Autonómico, de las comunidades autónomas en su conjunto. En su lugar, cada vez prolifera más el Derecho público de cada Comunidad Autónoma, centrado en el estudio de cada sistema institucional particular. Por ello he optado por un tipo de acercamiento más modesto y asumible: tratar de hallar algunas características generales de la configuración estatutaria de las instituciones autonómicas y sus relaciones entre ellas, lo que constituye propiamente la forma de gobierno, sin detenerme en los detalles de cada comunidad ni de cada institución en particular.

Voy a centrarme en tres aspectos: el primero, observar las concretas relaciones entre las instituciones de autogobierno que dan lugar a una concreta forma de gobierno (el sistema parlamentario), así como su vinculación con otros principios constitucionales y con otros aspectos básicos de nuestro sistema político y constitucional y del contexto en el que operan, y asimismo analizar los rasgos identificadores de la forma de gobierno que han previsto los Estatutos de Autonomía; el segundo me referiré al papel que desempeña la norma institucional básica de las CC.AA. en la configuración del sistema institucional, en general, y de la forma de

gobierno, en particular; y el tercero trataré de, aproximarme al objeto de estudio apuntado desde la perspectiva de los *checks and balances* propios de un Estado políticamente compuesto y de un Estado constitucional, para ver cómo se articulan los frenos y contrapesos *dentro* del sistema institucional de cada Comunidad Autónoma, dejando de lado en esta ocasión los frenos y contrapesos que supone el mismo Estado autonómico con la existencia de varios niveles de gobierno, singularmente entre las instituciones generales del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

II. Las relaciones entre las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas

El punto de partida pasa por plantear el estudio de las instituciones del autogobierno desde la perspectiva relacional propia de la forma de gobierno, siguiendo básicamente la formulación efectuada por la doctrina constitucional italiana y asumida en otros países, entre ellos por la doctrina española: las relaciones entre las instituciones de gobierno, entre la Jefatura del Estado, el legislativo y el ejecutivo, aplicadas en este momento, al plano subestatal de las CC. AA., esto es, entre el presidente, el gobierno y el parlamento. En tal contexto, la división de poderes prácticamente acaba aquí, ya que estos son los «órganos estatutarios» propiamente dichos, que la Constitución menciona (art. 152.1 CE), en ausencia de poder judicial y complementados por algún otro órgano, normalmente de «relevancia estatutaria», que carecen de referencia en la Constitución y que suelen aparecer, con mayor o menor detalle, en los es-

tatutos, los cuales en cualquier caso son regulados por la legislación de la propia comunidad autónoma (consejos consultivos, por ejemplo).

Pero la forma de gobierno no es un elemento aislado en la Constitución y los estatutos, sino que hay que ponerla en relación con otros elementos, que en principio son externos a la misma, pero que de una manera u otra le influyen, tanto en el plano de su configuración como en el de su funcionamiento. Así, en primer lugar, la forma de gobierno guarda una relación de coherencia con la forma de estado, en general, y la —valga la expresión— «forma de la Comunidad Autónoma» en concreto (que no pueden sino coincidir entre ellas en lo sustancial, o mejor dicho: los principios de la forma de estado irradian también al plano autonómico). Es justo señalarlo ante el profesor Ángel Garrorena, como acto de reconocimiento a sus imprescindibles trabajos sobre el Estado social y democrático de Derecho, así como la democracia representativa.

Nuestra forma de estado, que se traslada a las CC.AA., es una democracia representativa que guarda coherencia con el sistema parlamentario como forma de gobierno (por ahora sin más precisión). De ahí ya podemos obtener una primera consecuencia: el espacio de la democracia semi-directa, en particular el referéndum, en las CC.AA. ha de ser coherente con el diseño constitucional de dicha figura en el plano estatal, esto es, tiene un carácter complementario o incluso, marginal. En el caso español, el referéndum en las CC.AA., a diferencia de los estados de importantes federaciones (Estados Unidos, Suiza, Alemania), y de forma parecida a las regiones italianas, disminuye incluso en la tipología y en la práctica. Se ha dicho que el referéndum tiene atribuido un espacio

mayor en comunidades políticas más reducidas, en los niveles de gobierno subcentrales, municipales o autonómicos, que gestionan los asuntos ordinarios de los ciudadanos. Sin embargo, en España, la Constitución ya introduce un elemento de control estatal y de carácter disuasivo: la necesaria autorización de la convocatoria del referéndum por el (gobierno del) Estado (art. 149.1.32). Los estatutos han obviado la previsión en el plano de la propia Comunidad Autónoma en términos generales, con algunas excepciones, como el referéndum para la reforma estatutaria en algunas CC.AA. Ya sea excluyéndolos de forma taxativa (Andalucía, art. 78 EA 2007), ya utilizando cláusulas residuales abiertas dentro de la categoría de consultas populares (Cataluña, art. 122 EA de 2006). En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha dejado bien claro que la forma de estado es la democracia representativa y el sistema parlamentario la de gobierno en los diferentes niveles de gobierno; y somete a grandes restricciones la posible regulación del referéndum en las CC.AA. (sentencias 103/2008 y 31/2010, entre otras). Probablemente esto se debe a que el debate sobre la inclusión de figuras de democracias semidirecta ha estado contaminado por un determinado tipo de referéndum, el referéndum de secesión, el cual ciertamente es extra-sistémico e inconstitucional. Pero esto ha arrastrado a una interpretación restrictiva del Alto Tribunal respecto a los referéndums en general (me he ocupado de este tema en varios trabajos, ver Josep M.^a Castellà, «El referéndum en la Constitución, ¿es necesario un replanteamiento constitucional de la institución?», en Cascajo, J. L. y Martín de la Vega, A. (coords.): *Participación, representación y democracia, XII Congreso de ACE*, Tirant lo Blanch, 2016). Es cierto, además, que las CC.AA. tampoco han mostrado

interés por dicha institución a la hora de plantear reformas estatutarias, en plena coherencia con la democracia de partidos predominante.

En segundo lugar, la forma de gobierno guarda relación también con el régimen electoral. El caso murciano lo atestigua: la reforma de la legislación electoral de 2015 (Ley 14/2015) —sin reformar el Estatuto en este punto—, con la modificación de elementos relevantes del régimen electoral a disposición de las CC.AA. (reducción del número de circunscripciones a una y disminución de la barrera mínima del porcentaje de votos necesario para la obtención de escaños del 5 al 3%) produce efectos sobre la representación, en particular, la mayor proporcionalidad del sistema. Un mismo sistema electoral y una misma fórmula electoral aplicados al Congreso de los Diputados y a las Asambleas de las CC.AA. acarrear consecuencias diferentes, debido al mayor número de parlamentarios que eligen las circunscripciones autonómicas. Ello incide en la forma de gobierno con efectos en la formación de mayorías parlamentarias y, por tanto, en la mayor o menor estabilidad del gobierno regional.

Esto enlaza con un tercer elemento de conexión con la forma de gobierno: el sistema de partidos. La regulación de los partidos políticos corresponde a las Cortes Generales, pero entre los efectos prácticos producidos por la mayor proporcionalidad del sistema electoral está el que dé lugar a un mayor número de partidos políticos presentes en el respectivo Parlamento. Esto supone, aunque sean aspectos colaterales en nuestro análisis jurídico-constitucional, por un lado, la aparición de distintos subsistemas de partidos en cada nivel de gobierno y, por el otro, que haya habido y haya habitualmente gobiernos de coalición en el plano autonómico, cosa que en el go-

bierno del Estado no ha sucedido hasta la presente legislatura (2019-2023).

Cuarto, la forma de gobierno guarda relación asimismo con el sistema de fuentes, debido a que el régimen jurídico —y la utilización— de los distintos productos normativos de las diferentes instituciones de gobierno permite calibrar la relación entre gobierno y parlamento. La introducción del decreto ley en el sistema jurídico de bastantes CC.AA. en las últimas reformas estatutarias es relevante a estos efectos, cuestión a la que luego brevemente volveremos.

Por último, el contexto sociopolítico y económico también influye en la forma de gobierno. Si nos fijamos en las reformas de los EE.AA., algunas de ellas aparecen vinculadas a momentos de crisis (en concreto, a las crisis política y financiera de la primera y segunda década del s. XXI). Como respuesta a las críticas por los elevados «costes de la política», algunas reformas estatutarias o legislativas tuvieron por objeto la reducción del número de parlamentarios autonómicos, la limitación de mandatos de los presidentes, o la derogación o reducción en la composición de determinadas instituciones como el defensor del pueblo o los consejos consultivos en algunas comunidades. Una vez pasado lo peor de la crisis, algunas medidas se han revocado. Asimismo, el desprestigio de la política y los partidos llevó a legislar e incluso a incluir en los estatutos derechos e instituciones relacionados con la transparencia o la democracia participativa y consultas populares. Otra cosa es que hayan tenido un efecto visible en la forma de gobernar. Una tendencia que ha ido a más es la consolidación de los hiperliderazgos políticos de los presidentes autonómicos.

Vista la incidencia que tienen en la forma de gobierno y en su funcionamiento otros aspectos normativos y de la política, como ya mostró Leopoldo Elia en la famosa voz

sobre «*Forme di Governo*» (*Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX), conviene ahora precisar los rasgos de la forma de gobierno de las CC.AA. incorporada a los estatutos. Hasta ahora nos hemos acercado a esta cuestión de forma indirecta, al ver la relación con otros principios y elementos. La Constitución concreta las relaciones entre, básicamente, gobierno y parlamento, de acuerdo con los principios propios de un sistema parlamentario, los principios de confianza y responsabilidad. El art. 1.3 CE la denomina como Monarquía Parlamentaria, con la Corona en la Jefatura del Estado. Esto se aplica a todas las CC.AA., a partir de lo dispuesto en el art. 152 de la Constitución, con unos énfasis que vamos a ver a continuación.

Antes conviene resaltar la aplicación, común en los ordenamientos federales y regionales, de lo que se conoce como el principio de homogeneidad institucional, que opera tanto en el plano vertical, según el cual hay y debe haber una cierta correspondencia entre el sistema institucional del Estado y el de los entes subestatales. Como en el plano horizontal, donde también se produce cierta homogeneidad entre la forma de gobierno de todos los entes territoriales. Si esto último quedaba indeterminado en el texto constitucional, de acuerdo con el principio dispositivo o de voluntariedad, a partir de la utilización en todos los estatutos de las CC.AA. del modelo institucional parlamentario del art. 152 CE, ya no es dudoso. La homogeneidad no significa no obstante uniformidad, sino que queda un espacio o margen de autonomía en manos de cada ente territorial. Esto, en el caso español, se desprende de uno de los contenidos que corresponde determinar a los estatutos (contenido necesario) (art. 147.2.c CE). De forma solo aparentemente paradójica, esta heterogeneidad queda más limitada, así como el margen de disposición de cada comu-

nidad autónoma con relación a las CC.AA. de régimen especial, para las que el art. 152 CE marca pautas más precisas sobre la forma de gobierno, constitucionalizando la autonomía legislativa y el sistema parlamentario.

La homogeneidad vertical y horizontal, por tanto, afecta a lo fundamental de la forma de gobierno, como la forma republicana (EE.UU.) o la monarquía parlamentaria (Canadá), según sus respectivas constituciones. Pero, como señalara el juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos Brandeis, los estados federados son «laboratorios de democracia», lo que da pie a la existencia de diferencias notables entre los sistemas institucionales de los estados. De ahí se deriva una circulación horizontal de las reformas institucionales entre los entes territoriales, con unas exitosas que se copian y otras que se descartan, y que incluso puedan incorporarse al sistema institucional nacional (*bottom up*).

¿Cuáles son las características o perfiles propios que la forma de gobierno de las CC.AA., a partir del art. 152 CE y de los estatutos de autonomía, ha ido configurando respecto a la forma de gobierno constitucionalizada para el plano nacional? Es evidente que hay tanto similitudes de fondo como diferencias de énfasis no menos relevantes.

Entre los perfiles propios podemos destacar los siguientes: coherente con la lógica propia del sistema parlamentario, en primer lugar, las CC.AA., desde el art. 152 CE, han incorporado un requisito que subraya el elemento parlamentario y que se olvidó, deliberadamente por cierto, en el plano estatal para el presidente del gobierno: el carácter de parlamentario del candidato que ha de ser presidente de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, es un sistema parlamentario racionalizado. Los elementos de racionalización básicamente

son los mismos que los del Estado: la moción de censura constructiva, la cuestión de confianza y, progresivamente, se ha ido incorporando a casi todos los estatutos la disolución anticipada como facultad del presidente, con diferencias entre CC.AA. A ellas habría que sumar algún mecanismo previsto en el estatuto de alguna Comunidad (ahora ya solo vigente en Castilla-La Mancha), como es asignar, en última instancia, la presidencia de la Comunidad al líder del grupo parlamentario con más escaños. De este modo se logra el mantenimiento de la legislatura y evitar elecciones anticipadas por falta de una mayoría de investidura. Este mecanismo, de tipo residual, no obstante, no resuelve la estabilidad del gobierno, ya que puede plantear un problema cuando este no obtenga el apoyo de una mayoría parlamentaria ni tampoco se pueda crear una mayoría alternativa. Esto no se ha podido verificar en Castilla-La Mancha, donde suele haber mayorías claras (pero sí en Navarra antes de la reforma del Amejoramiento del Fuero de 2010 que lo eliminó, pero se trataba de un contexto político distinto del actual).

En tercer lugar, el sistema parlamentario a nivel autonómico es un sistema de canciller, de primacía del primer ministro, incluso en mayor medida que en el plano estatal. El hecho de que el presidente de la Comunidad Autónoma no sólo sea jefe del ejecutivo y tenga funciones representativas ligadas a la presidencia, además de ser el representante ordinario del Estado de la Comunidad Autónoma (cuya materialización práctica queda en bien poco en algunos casos y comunidades), da a este una triple faceta que no tiene constitucionalmente el presidente del Gobierno (aunque cada vez se extienda más la calificación inadecuada, en los medios de comunicación y no sólo en estos, como «presidente de España»). Por todo lo anterior,

ya en 1985, Solé Tura se refirió al carácter semipresidencial de la forma de gobierno autonómica («Les Comunitats Autònomes com a sistemes semipresidencials», en AA.VV., *El Govern a la Constitució Espanyola i als Estatuts d'Autonomia*, Diputació de Barcelona).

Si nos acercamos al sistema institucional autonómico desde una perspectiva temporal o evolutiva, lo que se advierte desde el inicio del Estado autonómico hasta ahora, es que las reformas de los estatutos conocidos como de segunda generación (2006-2011) amplían el número de preceptos y los contenidos estatutarios a niveles propios del nuevo constitucionalismo latinoamericano, lo cual sin embargo no va parejo con una mayor densidad normativa de los mismos. Esto ha afectado a la previsión estatutaria de la forma de gobierno, además de a competencias, principios y derechos. Las reformas han supuesto la incorporación de ciertas instituciones que antes tenían rango legal o de mayores concreciones a las existentes hasta entonces, en los títulos dedicados a las instituciones de autogobierno. Visto desde hoy, los estatutos de la segunda generación parecen más bien un paréntesis o una estación superada entre todas las reformas estatutarias aprobadas en estos cuarenta años de Estado autonómico. Posteriormente ha habido nuevas reformas, pero con la excepción de la del Estatuto de las Islas Canarias de 2018, se trata de reformas parciales, muy acotadas a diferencia de las reformas totales previas de los estatutos de la segunda generación: Murcia en 2013 y 2021 (dejando de lado el proyecto retirado de 2019 de alcance general), Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Cantabria, Baleares y Aragón. Entre las materias afectadas por dichas reformas, algunas inciden en el sistema institucional y de fuentes, como la introducción del decreto-ley (para Murcia: 2013) la asignación de un número mínimo de diputados por pro-

vincia (Aragón: 2022), o la eliminación del aforamiento a parlamentarios y miembros del gobierno (Murcia, Cantabria, Baleares, Aragón, además de Canarias). El carácter parcial de las reformas va unido a la gradualidad de las mismas, de ahí las sucesivas reformas estatutarias en buena parte de las CC.AA. (así, en el caso de Murcia: 1991, 1994, 1998, 2013, 2021).

Las últimas reformas que se acaban de citar nos permiten ejemplificar la dialéctica aludida entre la heterogeneidad y la homogeneidad entre el sistema institucional de las diferentes CC.AA. Desde 1981, de los primeros pactos autonómicos (UCD-PSOE), se deriva una forma de gobierno común a todas las CC.AA., y que está basada en lo que se conoce como «modelo catalán», o lo previsto en el Estatuto de Cataluña de 1979, el cual, en el plano institucional en buena medida (aunque con matices) pasó a los estatutos del resto de CC.AA. Así, no se previeron los decretos ley en los estatutos y los aforamientos se extendían a diputados y a miembros del Ejecutivo. En la evolución posterior, la incorporación a los estatutos de los decretos ley son un elemento que se va generalizando, desde las reformas de 2006 de la Comunidad Valenciana y Cataluña y que trasciende a los estatutos de la segunda generación y llega a las últimas reformas parciales aprobadas. No se ve la necesidad de prever el decreto ley, pues en el plano autonómico las cámaras son unicamerales y la aprobación de una ley puede ser muy rápida con los procedimientos de urgencia y lectura única; si atendemos al ejercicio por parte de los gobiernos se confirma más esta crítica. En relación con la restricción de los aforamientos que se ha ido incorporando a las recientes reformas, habría que situarla en el contexto de las respuestas un tanto populistas contra el desprestigio de la política de la última década.

III. El papel del Estatuto de Autonomía en la configuración de las instituciones de autogobierno

La relación entre forma de gobierno y estatutos suscita dos consideraciones: la primera, de tipo general y a partir del Derecho comparado, situando el caso español en el contexto de las entidades territoriales de los Estados políticamente compuestos. La segunda, centrada en la regulación de la forma de gobierno en los Estatutos de Autonomía y su diferencia respecto al antecedente de la Segunda República.

En los Estados Federales, las constituciones estatales incluyen las instituciones y normalmente también los derechos, en cambio, no las competencias. En el Estado regional (Italia), dejando de lado las cinco regiones de estatuto especial, en los estatutos de las quince regiones de régimen ordinario figura el sistema institucional, pero no las competencias ni los derechos (que están en la Constitución italiana). Por tanto, destaca como núcleo común de las normas superiores de las entidades territoriales el que sean «norma institucional básica» (en un sentido ordinario de la expresión). Ello se traduce en que, en todos los estados políticamente compuestos, el contenido básico de esas normas (estatutos o constituciones estatales) incluye de manera destacada el sistema institucional. Esto es, no las instituciones desarticuladas o aisladas, sino como forma de gobierno, de acuerdo con unos principios de relación que le dan coherencia.

En el caso español de la Constitución de 1978, el «modelo» que siguieron más los constituyentes fue el Estado integral de la Segunda República respecto a la distribución de competencias y a la asunción de competencias por parte de los estatutos. Pero en el plano institucional, se observa una diferencia respecto al Estado autonómico actual, que parece

interesante a los efectos de reflexionar sobre el alcance de la reserva estatutaria. El Estatuto catalán, aprobado por las Cortes en 1932, era conocido como «el Estatuto exterior», con las competencias que asume la Generalitat, y sin que apenas entrara a concretar el sistema institucional, que se remitía a las «leyes interiores» (art. 14). El conocido como «Estatuto interior» fue aprobado en el año 1933 por el Parlamento Catalán.

En el Estado autonómico, los estatutos de autonomía son normas que aprueban las Cortes Generales como ley orgánica, con todas las especialidades del procedimiento conocidas y que tienen, a mi juicio, más relevancia que la que les ha dado César Aguado en su excelente ponencia, pero el dato fundamental es que se trata de una norma de aprobación y reforma rígida y compleja, que hay que acordar entre las Cortes y el Parlamento autonómico (y en algunos casos, incluso someter a referéndum de ratificación por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma). Por ello, la opción del Estatuto catalán de 1932 merece atención, ya que al dejar al Estatuto interior la configuración del sistema institucional, facilita su reforma.

¿Qué quedó de esta técnica de distribución de contenidos del sistema institucional en el actual Estado autonómico? Parece que algo quedó en el Estatuto catalán de 1979 y en los primeros estatutos de las CC.AA.: se regulaban su- cintamente las instituciones de autogobierno pero la forma de gobierno —las relaciones entre ellas— apenas se mencionaba (moción de censura o cuestión de confianza) y se dejaba su concreción a las leyes institucionales que aprueba el Parlamento autonómico, y que suelen ser leyes cualificadas (requieren mayoría absoluta para su aprobación). También se establecieron dos procedimientos de aprobación del estatuto, uno de los cuales más flexible: justamente el relativo a las reformas institucionales, aunque no po-

dían soslayar la aprobación por las Cortes (ni el referéndum cuando es preceptivo, art. 152 CE). Por tanto, los primeros estatutos iban más en la lógica de que lo que había que pactar entre ambas instancias de poder, la general y la territorial, porque era (y es) lo esencial, son las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, así como unos principios básicos respecto al marco institucional como el sistema parlamentario (recuérdese que el art. 152.1 CE se dirige directamente a las CC.AA. especiales del art. 151 y la Disposición Transitoria II). Pero la regulación de las concretas instituciones, su composición y las relaciones entre ellas, se dejaba a una ley del Parlamento Autonómico.

Como hemos visto, las reformas estatutarias posteriores han ido ampliando los contenidos de los estatutos y, por ello, reduciendo el margen de disposición interna de la propia Comunidad respecto, en lo que ahora interesa, al régimen jurídico institucional. Esta técnica me parece discutible, dando el carácter de ley orgánica del Estado que tiene el estatuto de autonomía en el sistema constitucional. Por ello, cabe plantear otro tipo de regulación de las instituciones por parte de leyes cualificadas aprobadas por el Parlamento autonómico, salvando tanto la deseable rigidez de la norma que ha de regularlas, como el respeto de unos criterios institucionales comunes básicos que establece la Constitución y que el Tribunal Constitucional ha ido desarrollando.

¿Cómo queda la regulación de la forma de gobierno en los estatutos? El Tribunal Constitucional distingue entre un contenido necesario o básico y otros contenidos adicionales (sentencia 247/2007), a la luz de lo dispuesto en el art. 147 CE (Estatuto como «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma; relación de contenidos básicos: denominación, delimitación de su territorio, instituciones y competencias; además de la reforma del mismo) y del art.

148.1.1 CE, asumido, por ejemplo, por el art. 10.1 del Estatuto de Murcia, como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero ello no significa que, en lo que ahora interesa —el sistema institucional— estemos ante una reserva absoluta de la norma estatutaria, sino más bien ante una reserva relativa, como también ha dejado claro el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. La STC 31/2010, en los FFJJ 5 y 6, aborda esta cuestión en términos generales: sería constitucionalmente admisible tanto una concepción restringida del contenido material de los Estatutos (limitada al mínimo explícito) como una más amplia. Pero señala los límites a la concepción «maximalista»: evitar la petrificación del contenido frente a la reversibilidad de las decisiones normativas propias de la democracia. Así, caben diversos grados de concreción normativa de aspectos nucleares de las instituciones que regulan los estatutos, pero se excluye la concreción de los aspectos de detalle.

Los estatutos —y sobre todo sus reformas— han ido adoptando planteamientos distintos: hay estatutos que han sido muy exhaustivos a la hora de prever las instituciones, otros han introducido remisiones a leyes muy cualificadas, como las leyes electorales, exigiéndoles tres quintos o dos tercios para su aprobación, y lo mismo respecto a otras leyes institucionales.

El caso de Murcia parece un buen contrapunto de esas técnicas, porque, por un lado, el Estatuto sigue más bien una lógica minimalista en cuanto a los contenidos respecto a ciertas instituciones. Así, en el Estatuto se regulan las instituciones y los mecanismos de relación entre ellas (moción de censura, cuestión de confianza), pero, al mismo tiempo, cuando aborda el régimen electoral o la designación de los senadores autonómicos remite a una ley; además, otras instituciones no están en el Estatuto

(defensor del pueblo, Consejo consultivo). Por otro lado, se trata de leyes no cualificadas. La opción por leyes ordinarias o por leyes cualificadas merecería un debate más profundo, que ahora solo podemos apuntar: mientras en otros estatutos se reserva el desarrollo de aspectos esenciales de las instituciones a leyes cualificadas, las cuales son expresión de la democracia de consenso, en el caso murciano, la opción por la ley ordinaria parece más ajustada al principio de mayorías, que rige como regla general en la toma de decisiones parlamentarias. La exigencia de ley cualificada se reduce a la ley de gobierno, pero habría que pensar si una ley electoral no es mejor que sea cualificada, cuando la materia electoral no está en el propio Estatuto, al tratarse de una materia en la que el consenso sustantivo entre las fuerzas parlamentarias es fundamental. Cuando este no se logra por convención o práctica parlamentaria, quizás convenga fijarlo en el Estatuto. Esto es lo que han hecho la mayoría de las reformas de la segunda generación de estatutos, lo que puede interpretarse como consecuencia de la desconfianza entre los grupos. Pero, al mismo tiempo, hay que tener presente como la experiencia comparada autonómica pone en evidencia la dificultad de alcanzar esta mayoría cualificada y las consecuencias que se derivan de ello (como ocurre en Cataluña, con lo que la aprobación de la ley electoral queda bloqueada).

IV. *Checks and balances* y forma de gobierno en el Estado constitucional políticamente descentralizado

En el último punto de esta intervención corresponde aproximarnos a la forma de gobierno desde la lógica de los

checks and balances, de los pesos y contrapesos propios del constitucionalismo y que no pueden quedar fuera de la organización institucional de las CC.AA. Este es un aspecto que solemos olvidar en el planteamiento de la cuestión. Nos detenemos en lo técnico, pero hay manifestaciones de lo técnico de las que se derivan consecuencias políticas y constitucionales relevantes. El punto de partida nos lo ofrece Madison en *El Federalista*. Es sabido que en el punto 10 señala que es más peligroso el ejercicio del poder en pequeños estados, sin contrapoderes fuertes, que a escala nacional o federal. Esto tiene una dimensión vertical (la relación entre cada estado miembro y la federación) pero también presenta una connotación interna (cómo es el sistema de frenos y contrapesos en el sistema institucional de los entes territoriales). A esto se refiere también Madison en los puntos 47 y 48: las constituciones estatales suelen incluir el principio de que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sean «separados y distintos», y alerta tanto contra una separación rígida como contra la «mezcla excesiva» entre ellos, para un «gobierno libre».

En el contexto del sistema parlamentario autonómico, un límite efectivo al poder del presidente de la Comunidad, desde el punto de vista político, lo introducen los (frecuentes) gobiernos de coalición. Dejando esto de lado, veamos desde el punto de vista jurídico cuáles son los contrapoderes en el sistema institucional de las CC.AA. y los límites al poder del presidente. De entrada, es obvio que no hay un contrapoder en el plano parlamentario como lo sería el bicameralismo (aunque en el caso español lo sea más bien poco), sino que estamos ante cámaras unicamerales. Lo mismo se puede decir respecto al poder local, que es siempre la parte pobre de nuestro sistema multinivel: no es un contrapoder del poder autonómico, por razones que

ahora nos llevarían muy lejos (salvo quizás en las comunidades insulares y en el País Vasco, con sus consejos y cabildos insulares y sus Diputaciones forales).

Centrándonos en el sistema institucional de las CC.AA., conviene destacar particularmente dos figuras: los consejos consultivos, que se han generalizado y asentado en los respectivos sistemas institucionales, y la limitación de mandatos del presidente, que apenas ha tenido éxito. Ambas introducen ciertos límites al poder, sea del Parlamento —los consejos, de orden jurídico— sea del Presidente —la limitación de mandatos, de orden temporal. Estrictamente no se puede decir que formen parte de la forma de gobierno directamente, pero acaban incidiendo en su dinámica.

El Consejo Consultivo es una institución que se ha extendido a la mayoría de CC.AA., regulado en varios estatutos dentro del capítulo «Otras instituciones de autogobierno» (denominación del Estatuto de Andalucía de 2007) y desarrollado legislativamente o bien creado directamente por la ley a partir de la competencia exclusiva sobre las instituciones de autogobierno (caso de Murcia: Ley 2/1997). Los estatutos suelen aludir de forma genérica a sus funciones consultivas y de asesoramiento del gobierno y demás instituciones y poderes públicos presentes en la Comunidad Autónoma, aunque las leyes reguladoras han tendido a otorgarles otras atribuciones detalladas en el Estatuto catalán para el Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76 EAC; en cambio las funciones consultivas del gobierno en Cataluña son ejercidas por otro órgano: la Comisión Jurídica Asesora). La función genérica del Consejo de Garantías Estatutarias es «velar por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat». Ello se concreta, en lo que ahora interesa, en la supervisión *ex ante* de proyectos y proposicio-

nes de ley, en el seno del proceso legislativo, a instancias de grupos parlamentarios y con efectos consultivos (esto ocurre también en otras CC.AA.). De este modo, se viene a compensar —aunque solo en cierta medida— una carencia de legitimación de las minorías del Parlamento autonómico ante el Tribunal Constitucional para interponer recursos de inconstitucionalidad (que, en algunos casos, aunque no en todos, pueden subsanar de facto recurriendo a cincuenta diputados o senadores del mismo partido en las Cortes para que interpongan el recurso en su lugar). Sin embargo, la Ley reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se refiere de una forma más genérica a que la Asamblea Regional pueda someter a consultas «aspectos concretos de proyectos o proposiciones de Ley», después de haber enunciado la consulta sobre anteproyectos de ley (art 13).

Esta función de garantía de la adecuación a la Constitución y al estatuto, de entrada, parece claro que no afecta a la forma de gobierno en sentido estricto, desde el momento en que no se inserta en las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo, pero incide en el ejercicio de la función legislativa, además de hacerlo en la activación del control de constitucionalidad ante el Alto Tribunal que corresponde al Parlamento o al Gobierno autonómicos. En el Estatuto catalán de 2006 figuraba una excepción al carácter consultivo de sus dictámenes: la atribución de un control de carácter vinculante respecto a los proyectos y proposiciones de ley «que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto» (art. 78.4). En tal caso, la conexión con la forma de gobierno es más clara, ya que la intervención del Consejo iba a condicionar decisivamente el contenido de la ley que finalmente se aprobara. Pero en la sentencia 31/2010, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucio-

nal este precepto, preservando el monopolio del Tribunal Constitucional en el control de constitucionalidad y afirmando el carácter consultivo de todas las atribuciones del Consejo de Garantías Estatutarias. Sin este efecto vinculante, es más difícil sostener la relevancia del órgano consultivo como límite efectivo al Parlamento. De todos modos, el Consejo de Garantías se inserta sobre todo en las relaciones entre mayoría y oposición, en medio del procedimiento legislativo y sus dictámenes aportan criterios jurídicos que, de ser acogidos, inciden en el contenido de la ley.

La segunda y última figura a destacar, ha resultado fugaz en su previsión normativa y fallida en su implementación: la limitación de los mandatos del presidente de las CC.AA. Se trata de una institución ajena a los sistemas parlamentarios y habitual en los presidenciales. Pero en Italia está prevista tanto en el plano local como en algunas regiones. En España, algunas CC.AA., sobre todo en el contexto de la crisis socioeconómica y de descrédito de la política, incorporaron en los estatutos, aunque remiten a la ley su concreción (Castilla-La Mancha y Cataluña y en el proyecto de Estatuto de La Rioja de 2019, actualmente en el Congreso), o en las leyes una limitación a no más de dos mandatos consecutivos u ocho años para los presidentes. Son los casos de Castilla-La Mancha (2003), Extremadura (2014), Murcia (2014) y Castilla y León (2016). Sea por lo que fuere (quizás porque en algunos casos se acercaba el final de estos ocho años), estas previsiones legislativas se han derogado, salvo en el caso de Castilla y León. Ahora parece que se incluye en el proyecto del Estatuto de la Rioja, que está en el Congreso.

La limitación de mandatos del presidente es un punto que merece una reflexión y no se puede descartar de

entrada indicando su falta de tradición en los sistemas parlamentarios y la existencia de otros mecanismos para prever la corrupción (Carlos Flores y Jorge García-Contell, «La introducción en España de la limitación de mandatos: una aproximación crítica», *Revista de Derecho Político*, núm., 100, 2017). Por un lado, está la cuestión de la norma que lo debe incorporar: el Estatuto y no la ley, precisamente por la incidencia que tiene en la forma de gobierno. Por otro, su sentido: si apenas puede haber un límite jurídico efectivo al poder de la mayoría y del gobierno, un límite temporal al mandato del presidente obligaría a una cierta renovación en la presidencia y, de forma derivada, en la clase dirigente de la Comunidad Autónoma, donde se ha constatado que sus presidentes (a la vez que líderes del partido en la Comunidad como regla general) suelen ostentar el poder periodos más largos que en el gobierno del Estado.

Concluyo con un último subrayado: caben distintos acercamientos al Estado Autonómico y a la reforma de los estatutos, pero me parece que hacerlo a través del sistema institucional es fundamental, y al que no se ha prestado demasiada atención doctrinal. No solo por su relevancia en sí mismo, sino porque va a entrañar un mejor diseño institucional para el buen gobierno, que sea eficaz en el ejercicio de las competencias y también, desde una perspectiva de la división de poderes, para que los poderes estén más controlados. Es un tema que merece seguir siendo reflexionado, de cara a futuras reformas estatutarias.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: REFORMAS Y PERSPECTIVAS

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Murcia

I. Introducción

Lógicamente, no puedo comenzar mi intervención en estas Jornadas sin antes tomar unos segundos para realizar algunos agradecimientos. A la Comunidad Autónoma —aquí representada por la Directora General— y al profesor González Valverde por la idea, por la iniciativa, por el impulso, y por confiar en el Área de Derecho Constitucional para delimitar la estructura y los contenidos de estas Jornadas. El día que Antonio me llamó para proponerme esta actividad y me dijo que quería traer a los mejores, yo tuve una idea clara y un problema: no tenía dudas de quienes eran las personas que debían venir, pero no sabía si estarían en disposición de poder hacerlo. Y eso me lleva al siguiente agradecimiento que es a los cuatro ponentes que me han precedido en el uso de la palabra, quienes desde el primer momento mostraron una total disponibilidad desde todos los puntos de vista. También, por supuesto, a la Decana de la Facultad que hoy nos acoge y al personal de la Fundación Séneca, que hace esa labor que no se ve pero que resulta esencial para que todo funcione como debe.

Mi aportación tiene enfoque y un vuelo diferente a las anteriores. Una vez que ya se ha analizado la perspectiva

general de la norma estatutaria y sus diversas funciones dentro del sistema, me corresponde a mí hacer una reflexión sobre las concretas reformas que se han llevado a cabo —y las que han fracasado— de nuestro Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, así como sobre cuáles puedan ser las perspectivas de futuro de nuestra norma institucional básica. Ya les adelanto que lo segundo es casi de imposible predicción.

Para referirme a estas reformas estatutarias las he dividido en dos grandes grupos —las anteriores y las posteriores al año 2015— porque hay tres características fundamentales de nuestra Comunidad Autónoma, que comparte con algunas otras autonomías —no con todas—, que han sido decisivas en la determinación de qué se ha reformado, cuándo y cómo se ha hecho, una de las cuáles ha variado de forma importante a partir de ese año. Son, en primer lugar, una mínima conciencia regional en comparación con otras Comunidades Autónomas; en segundo lugar, una también mínima conflictividad de la Región de Murcia con el Estado y con el resto de autonomías; y, finalmente, una notabilísima estabilidad institucional, hasta el año 2015 en el que quiebra totalmente.

II. Primera fase (1982-2015): reformas *ordinarias*

Esta primera fase del desarrollo autonómico de la Región de Murcia ha estado presidida por esas tres características antes citadas:

En primer término, por una mínima conciencia regional o, por decirlo desde la óptica contraria, una muy arraigada conciencia de pertenencia a la Nación española, en cifras sólo comparables a las de Madrid y Castilla y León. Y

ello pese a que existe también una clara conciencia de que Murcia es una Región poco atendida por los poderes públicos estatales en sus demandas de financiación e infraestructuras. Algunos breves datos que corroboran esta afirmación:

Según CIS sólo del 3 al 5% murcianos —dependiendo los años— dice tener un sentimiento de identidad regional excluyente de la identidad nacional española. La inmensa mayoría de los ciudadanos de la Región manifiesta compatible su doble condición de murciano y de español o, incluso, la ausencia total de identificación autonómica. Esto se ha concretado en el recurrente fracaso de los intentos de consolidar partidos regionalistas: el último de ellos, Somos Región, que, pese a nacer de escisión del PP y de tener un perfil regionalista pero de inequívoca adhesión a la unidad nacional, en su primer examen electoral en las autonómicas de 2019 obtuvo tan sólo el 2,04% de los votos, quedándose sin ningún escaño. También se ha visto esto reflejado, por el contrario, en el extraordinario éxito de Vox en la Región de Murcia durante periplo electoral del año 2019. Así, en las elecciones generales de abril de ese año, partiendo de no tener ninguna representación ni en el Parlamento regional ni en el Congreso de los Diputados por la circunscripción de Murcia, Vox pasó de un 0.36% en las anteriores a un 18.62% de los votos en la Región de Murcia, obteniendo 2 de los 10 diputados en liza (los mismos que PP y Cs). En las elecciones autonómicas del mes siguiente, pese a su marcado perfil de partido centralista, alcanzó el 9.46% votos, obteniendo 4 diputados regionales, doblando los apoyos y la representación de Podemos, y obteniendo una posición decisiva para la formación del Gobierno autonómico por cuanto Partido Popular y Ciudadanos se quedaron a un escaño de poder sumar mayoría absoluta. Y, finalmente, en las nuevas elecciones generales de noviem-

bre de 2019 Vox fue primera fuerza política en la Región de Murcia (única Comunidad Autónoma donde sucedió) al alcanzar el 28% votos y 3 escaños.

Es, pues, muy evidente que nunca ha sido la demanda nacionalista/regionalista lo que ha impulsado, ni siquiera condicionado, las reformas estatutarias en esta fase.

En segundo término, la Región de Murcia se ha venido caracterizando por una ausencia casi total de conflictividad. Es, sin duda, tanto en términos absolutos como relativos, paradigma de autonomía no conflictiva. A diferencia de todas las demás Comunidades Autónomas, que utilizaron una y otra vez el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional en reivindicación de sus propios espacios competenciales, la Región de Murcia no utilizó ninguno de estos mecanismos hasta el año 2004 (excepción hecha de un conflicto de competencias planteado en 1989, del que desistió antes de que se sustanciara ante el Tribunal Constitucional).

Ya en 2004, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modificaba la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y que derogaba el trasvase de agua del Ebro a la cuenca del Segura: fue el punto de partida en sede jurisdiccional de la llamada «guerra del agua». Le siguieron otros ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a diversas normas y actos recursos administrativos tanto de las autoridades estatales como de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón (a cuenta de las aguas del Ebro) y de Castilla La Mancha (a cuenta del trasvase Tajo-Segura). Pero el problema del agua no ha creado propiamente

un conflicto *territorial* entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado u otras Comunidades Autónomas, sino un escenario de casi permanente confrontación entre PP y PSOE, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal. Por ello, más allá del rédito electoral que este asunto haya podido dar en el ámbito de la Región de Murcia, lo cierto es que ni las principales demandas han sido atendidas, ni las autoridades autonómicas han sido especialmente beligerantes si vemos la cuestión en términos relativos, esto es, en comparación con el elevadísimo nivel de conflictividad que han demostrado otras Comunidades Autónomas frente al Estado, especialmente en la última década.

Esa baja intensidad conflictual se demostró también al hilo de los problemas de financiación derivados de la gravísima crisis económica iniciada en 2008, que agudizó las tensiones territoriales creadas por las reformas estatutarias de los años inmediatamente anteriores en Comunidades Autónomas como Cataluña, Valencia o Andalucía. Por primera vez desde que se pusiera en marcha el proceso autonómico, algunas Comunidades Autónomas —Murcia entre ellas— plantearon públicamente la posibilidad de devolver competencias al Estado, incluso con la oposición de éste.

Concretamente, a partir del tenso Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2011, se oyeron públicamente las primeras voces de Presidentes de Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular amenazando con una devolución unilateral de determinadas competencias, entre ellas, la del Presidente de la Región de Murcia. Lógicamente, después de alcanzar el Partido Popular el Gobierno tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, tanto la intensidad como la frecuencia de las manifestaciones de estos Presidentes autonómicos descendie-

ron notablemente y, por supuesto, no se concretaron en ninguna iniciativa de reforma estatutaria que fuera en esa dirección.

De este modo, podríamos seguir afirmando que, como ocurrió en los primeros veinte años de vida de la autonomía murciana, la Región de Murcia sigue siendo una de las Comunidades Autónomas menos conflictivas del conjunto del Estado. Y es por ello que tampoco ha sido el conflicto territorial de Murcia con el Estado o con otras Comunidades Autónomas lo que ha guiado fundamentalmente el conjunto de reformas estatutarias llevadas a cabo en esta fase.

En tercer y último término, la Región de Murcia se ha caracterizado hasta 2015 por una extraordinaria estabilidad político-institucional que ha facilitado notablemente el buen fin de las reformas estatutarias abordadas hasta esa fecha. Así, durante más de tres décadas, la Comunidad Autónoma vivió en un bipartidismo casi perfecto: tres primeras mayorías absolutas del PSOE, con escaños decrecientes (26, 25 y 24, respectivamente, sobre 45); y cinco mayorías absolutas siguientes del PP, con escaños crecientes hasta alcanzar en la Legislatura 2011-2015 más de dos terceras partes de la representación parlamentaria (33 de 45 escaños).

Las causas de ello eran claras. Por un lado, como se ha señalado antes, en la Región de Murcia nunca ha habido un movimiento regionalista/nacionalista que haya jugado un papel político relevante como en otras Comunidades Autónomas. La estructura y configuración del modelo de partidos replicaba el sistema estatal. Y, por otro lado, la legislación electoral establecía un par de condiciones que dificultaban mucho el afianzamiento de partidos minoritarios. Así, a diferencia de lo que ocurría en otras Comunida-

des Autónomas uniprovinciales que establecían una única circunscripción electoral, la Región de Murcia se dividía en 5 circunscripciones electorales, 2 de las cuales —además— sólo tenían asignados 4 y 3 diputados respectivamente, lo que penalizaba notabilísimamente la proporcionalidad del modelo y favorecía el bipartidismo. A ello se añadía que la barrera electoral no estaba fijada en el 3% sino en el 5% y venía referida al total de votos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. No bastaba, pues, con superarla en una concreta circunscripción para entrar a disputar allí el reparto de los correspondientes escaños.

En este contexto, las reformas estatutarias llevadas a cabo hasta 2015 fueron las propias de la mayor parte de las Comunidades Autónomas vía ordinaria, reformas casi *de-bidas*, que no nos diferencian de cualquier otra autonomía. A saber:

- Ley Orgánica 1/1991, 13 de marzo, de reforma del art. 24.3 del EAMu para acompasar el calendario electoral con el resto de Comunidades Autónomas de vía ordinaria.
- Ley Orgánica 4/1994, 24 de marzo, de reforma del EAMu para equiparar su techo competencial (salvo alguna excepción) al de las Comunidades Autónomas de vía extraordinaria, como también hicieron el resto de Comunidades Autónomas de vía ordinaria, tras los Acuerdos Autonómicos de 1992.
- Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma del EAMu para incorporar algún pequeño retoque competencial y para dar un mayor y mejor desarrollo estatutario a los principales órganos institucionales (Parlamento y Gobierno), como se hizo también en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

- La Comunidad Autónoma de Murcia no entró en la oleada de reformas estatutarias iniciadas en 2005. No se tuvo verdadero interés en seguir la senda de los Estatutos de Autonomía de *segunda generación*. De 2005 a 2007 hubo comparecencias de expertos en la Asamblea Regional para debatir la cuestión, pero nunca hubo un impulso decidido a la reforma.
- Finalmente, Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre para introducir el D-ley como fuente del ordenamiento autonómico, so pretexto de la crisis económica, también como en otras Comunidades Autónomas.

III. Segunda fase (2015-actualidad): inestabilidad política y fracaso de la reforma total del Estatuto

A partir del año 2015, se mantienen las dos primeras condiciones antes citadas (mínima conciencia regional y práctica ausencia de conflictividad interterritorial), pero la clara tendencia al bipartidismo y a la estabilidad institucional quiebra y, lo que es más relevante, lo hace no sólo porque se replique en la Comunidad Autónoma el efecto que el surgimiento de Podemos y Ciudadanos tuvo en el sistema estatal de partidos, sino también por otras circunstancias que se dieron particularmente en la Región de Murcia:

En la IX Legislatura (2015-2019), se volvió a un Parlamento con 4 fuerzas políticas y sin mayoría absoluta. El PP perdió la mayoría absoluta por 1 escaño (obtuvo 22), aunque pudo retener el gobierno regional con el apoyo de

Ciudadanos, que entró en el Parlamento con 4 escaños. PSOE quedó en 13 escaños —si bien alcanzó la Presidencia de la Cámara— y Podemos también debutó en la Asamblea Regional con 6 escaños. Ya aquí se vivieron las primeras dificultades importantes.

La primera decisión legislativa de la Asamblea Regional fue la *Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, de régimen electoral de la Región de Murcia*, consecuencia del pacto de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos. Pese a que el acuerdo de impulsar definitivamente la reforma de la ley electoral existía entre esas dos formaciones políticas, el nuevo Gobierno del Partido Popular no la consideraba una de las iniciativas más urgentes de la nueva legislatura y aspiraba a posponer su debate en la Cámara regional. Por el contrario, Ciudadanos pretendía dar prioridad total a la nueva norma y consiguió el apoyo del resto de fuerzas parlamentarias para sacarla adelante incluso sin el voto a favor del Partido Popular, lo que obligó a este último a sumarse al mismo en el tramo final de su tramitación parlamentaria. Las modificaciones más relevantes que se introducen en la ley fueron, precisamente, la creación de una única circunscripción electoral, en lugar de las cinco existentes, y la rebaja de la barrera electoral para el reparto de escaños del 5% al 3%. Se pretendía así, obviamente, procurar una mayor proporcionalidad del sistema y aumentar las posibilidades de que las fuerzas políticas emergentes no mayoritarias pudieran consolidar su representación parlamentaria en futuros procesos electorales. Se daba de este modo la puntilla a un modelo bipartidista que ya muy difícilmente volverá a establecerse.

Sucedió, además, que el pacto de gobierno PP-C's no se demostró tan sólido como pudiera haberse esperado. El

Gobierno encontró notables dificultades para sacar adelante el calendario legislativo anunciado para el año 2016, incluso se aprobaron por primera vez leyes de Parlamento a iniciativa de la oposición (con el apoyo de Ciudadanos) y con el voto en contra del Grupo Popular, como la Ley 3/2016, de 21 de marzo, para el Funcionamiento Pleno del Hospital Santa María del Rosell. Del mismo modo, el impulso y el control de la labor gubernativa por parte del Parlamento también aumentó de forma muy importante. En concreto, sólo en ese año 2016 se registraron hasta 675 mociones de impulso al Gobierno, las preguntas orales en el Pleno se multiplicaron por cinco en comparación con el segundo año de la Legislatura anterior (2012) pasando de 81 a 415 y las interpelaciones se multiplicaron por cuatro, pasando de 27 en el año antes referido a 107 en 2016. Además, se activaron cinco Comisiones de Investigación en la Asamblea Regional: la principal de ellas fue la del Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudió (en paralelo a la instrucción que lleva a cabo el Juzgado nº 1 de Lorca) la presunta comisión de los delitos de fraude, malversación y falsedad del Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad. Uno de los compromisos suscritos por el Partido Popular con Ciudadanos en el pacto de investidura era el del cese inmediato de cualquier cargo público que resultara imputado [ahora «investigado»] por delitos de corrupción, cosa que sucedió en el año 2017.

Tras rechazar reiteradamente la interposición de la moción de censura que PSOE y Podemos habían venido pidiendo públicamente, dentro y fuera de la Comisión de Investigación, el 2 de marzo de ese año Ciudadanos dio por roto el pacto de investidura al negarse a dimitir Pedro Antonio Sánchez, una vez declarada su condición de inves-

tigado por el TSJ de Murcia el 20 de febrero. La situación devino insostenible cuando el 24 de marzo el PSOE registró en la Asamblea Regional una moción de censura proponiendo candidato al jefe de su Grupo Parlamentario. Después de admitida a trámite la moción de censura, pero antes de su debate y votación plenaria, el 4 de abril Pedro Antonio Sánchez dimitió para evitar que el Partido Popular perdiera el Gobierno de la Región. En sede política y doctrinal se cuestionó la viabilidad jurídica de que el Presidente pudiera dimitir una vez iniciada la tramitación de la moción de censura, pero lo cierto es que no se articuló recurso jurisdiccional alguno al respecto. El debate de la moción no llegó a celebrarse y la Mesa del Parlamento, acertadamente a mi juicio, abrió el procedimiento de investidura de un nuevo Presidente. El Partido Popular y el propio Pedro Antonio Sánchez propusieron como candidato a Fernando López Miras, un muy cercano colaborador de éste, de escasa experiencia en labores de gobierno y en ese momento coordinador general del Partido Popular en la Región de Murcia, con la intención declarada por ambos de reintegrar a Sánchez en la Presidencia antes de las elecciones de 2019, una vez resueltas las causas judiciales pendientes. Se postulaba así a un candidato *provisional* y se abría un período de notable incertidumbre política.

La renovación del pacto de investidura con Ciudadanos no resultó fácil. El escollo fundamental radicó en la exigencia de incluir en él la reforma del Estatuto de Autonomía para eliminar el aforamiento de diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno y de pedir que, en tanto la reforma no se hiciera efectiva, el dimitido Presidente de la Comunidad Autónoma renunciara también a su acta de diputado, perdiendo así su condición de aforado. La reforma estatutaria sí se incorporó al pacto pero Pe-

dro Antonio Sánchez no cumplió la segunda condición, de modo que finalmente Ciudadanos votó en contra de la investidura de López Miras en primera votación y se abstuvo en la segunda como modo de manifestar su malestar pero no impedir la formación de un nuevo Gobierno, lo que sucedió finalmente el 29 de abril. Una vez investido, López Miras declaró públicamente su intención de devolver la Presidencia a Pedro Antonio Sánchez, una vez se resolvieran las causas judiciales que éste tenía pendientes. Posteriormente, viendo ya muy cercana la apertura de juicio oral por los procesos *Auditorio* y *Púnica*, el 27 de septiembre de 2017 Pedro Antonio Sánchez renunció a su acta de diputado y dimitió como Presidente del Partido Popular en la Región de Murcia, cargo que asumió interinamente Fernando López Miras apenas un par de días después. Ya en 2018, concretamente el 18 de marzo, López Miras fue elegido Presidente del Partido Popular en la Región de Murcia y candidato a las elecciones autonómicas de 2019 en el Congreso convocado a tal fin con un 93,24 % de los votos. Se ponía punto y final así a un año de *provisionalidad* en su posición institucional y de partido.

En la X Legislatura (2019-2023) se redobla el problema de la inestabilidad institucional: en mayo de 2019 se confirmaba el fraccionamiento del parlamento regional con la entrada de una quinta fuerza política (Vox). Los resultados terminaron por abocar a un pacto de gobierno a tres bandas todavía más inestable que el anterior. El Partido Popular perdió por primera vez las elecciones desde 1995, cayendo 6 escaños (16). El PSOE, que hasta entonces no había rentabilizado la progresiva pérdida de apoyos de su rival, repuntó con un 8,48% más de sufragios que en el proceso electoral anterior, ganó las elecciones por un escásimo margen de 448 votos y subió 4 escaños que le

permitieron situarse 1 por encima del PP (17), lejos aún de la mayoría absoluta. Mayoría que sí sumaría con los 6 escaños de Ciudadanos (estancado en el 12% de voto), pero ambas formaciones ni siquiera iniciaron negociaciones de cara a una posible investidura, tal y como sucedió en el ámbito estatal un mes antes. Por otra parte, Podemos sufrió una notabilísima bajada de casi 8 puntos que le hizo perder 4 de sus 6 escaños, convirtiéndose en una fuerza irrelevante en la aritmética parlamentaria (2). Finalmente, Vox entró en el Parlamento regional con un gran resultado (9,46% y 4 escaños) que le permitía tener la llave del Gobierno de coalición PP-C's, que sumaban 22 de los 23 escaños necesarios.

El proceso de investidura no resultó nada sencillo. Cerrada la puerta a un acuerdo entre PSOE y C's, el PP inició, en paralelo y por separado, negociaciones con C's y Vox. Previa elección de Alberto Castillo Baños (C's) como Presidente del Parlamento regional, el candidato popular, Fernando López Miras, llegó a un acuerdo de gobierno en coalición con C's, pero Vox votó en contra de la investidura tanto en primera como en segunda votación, fundamentalmente por la negativa de C's a llevar a cabo una negociación tripartita. Hubo de realizarse una segunda ronda de consultas y proponer de nuevo al mismo candidato, una vez que C's y Vox alcanzaron un acuerdo suficiente: Vox renunció a entrar en el Gobierno y a la revisión de la Ley de Igualdad LGTBI y el nuevo Gobierno de coalición incorporaba a su programa la denominación de «violencia intrafamiliar» para referirse a la llamada «violencia de género», la garantía de un consentimiento expreso de los progenitores para que sus hijos reciban «enseñanzas, talleres o actividades escolares no regladas con contenidos éticos, sociales, morales o sexuales» (que ya en las primeras sema-

nas de 2020 generaría la conocida polémica de ámbito nacional del conocido como *pin parental*), una mayor reducción de impuestos o el impulso de un nuevo Plan Hidrológico Nacional. De este modo, Fernando López Miras fue investido Presidente con el voto favorable de PP, C's y Vox dos meses después de las elecciones, el 26 de julio de 2019. Incorporó al Gobierno regional 4 consejeros de C's (incluyendo la vicepresidencia y la portavocía).

Con este punto de partida, en 2021 la Comunidad Autónoma sufrió un auténtico terremoto político-institucional, con importantes consecuencias no sólo en la Región de Murcia sino también en otras Comunidades Autónomas (singularmente en la Comunidad Autónoma de Madrid) y en el conjunto de las inercias y equilibrios políticos de todo el país. Por primera vez la Región de Murcia protagonizaba un —desgraciado— episodio relevante en la política del conjunto del Estado. C's presentó una moción de censura apoyada por el PSOE con la hasta entonces Consejera y Portavoz del Gobierno regional, Ana Martínez Vidal (C's), lideresa de un Grupo Parlamentario de sólo 6 diputados del total de 45 que componen la Asamblea Regional, como candidata a la Presidencia de la Comunidad. En el Ayuntamiento de la capital de la Región, se reprodujo la operación, pero con candidato a Alcalde del PSOE. Fracasó finalmente la moción autonómica, no así la municipal.

La moción se presentó el 10 de marzo de 2021 y López Miras cesó inmediatamente a Martínez Vidal y a los demás Consejeros de C's, salvo a la Vicepresidenta del Gobierno regional y rival de Martínez Vidal, Isabel Franco Sánchez, que además asumió más competencias. El 12 de marzo López Miras incorporó al Ejecutivo a 3 nuevos Consejeros de C's y el Grupo Parlamentario de esta formación política

se partía en dos. De los 6 parlamentarios, sólo Martínez Vidal y Molina Gallardo mantuvieron su apoyo a la moción de censura, Alberto Castillo (Presidente de la Asamblea) se abstuvo y los otros 3 votaron en contra. Estos cuatro disidentes, que alegaron haber firmado la moción que venía preparada desde la dirección nacional del partido bajo el engaño de que PP y Vox habría acordado disolver el Parlamento, fueron finalmente expulsados de la formación.

Los proponentes de la moción sumaron entonces los apoyos de los 2 diputados de Podemos e intentaron sin éxito obtener el voto de los 3 diputados díscolos de Vox. Así, pues, finalmente el 18 de marzo la moción de censura fue rechazada: 21 votos a favor (17 PSOE, 2 Podemos, 2 C's), 23 en contra (16 PP, 4 Vox, 3 C's) y 1 abstención (C's). Para asegurar el voto negativo de los diputados de Vox enfrentados con la dirección de su partido, López Miras dio entrada en el Gobierno regional, el 3 de abril, a uno de ellos: María Isabel Campuzano Martínez, como Consejera de Educación y Cultura.

Evidentemente, esta peculiar e inédita situación institucional incidió decisivamente sobre la actividad legislativa del Parlamento autonómico y, muy en particular, sobre la tramitación en Cortes Generales de los dos proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía abiertos en ese momento (una reforma parcial de 2017 y una reforma total de 2019). ¿Qué sucedió con ambas? Muy telegráficamente:

En 2017 la Asamblea Regional de Murcia aprobó un proyecto de reforma estatutaria que postulaba la supresión de los artículos 25.2.2º párrafo y 33.7 que, con casi idéntica redacción, recogían la prerrogativa de la inmunidad y la condición de aforados de los diputados regionales —el primero de los preceptos— y de los miembros del Consejo de

Gobierno —el segundo—. En concreto, se eliminaba la siguiente afirmación sobre parlamentarios y consejeros: «[...] no podrán ser detenidos ni retenidos por presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino en caso de flagrante delito, en tanto decide el Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Por tanto, es claro que aunque siempre se ha aludido a esta reforma como la *supresión del aforamiento* de estos sujetos, también se eliminaba la relevante prerrogativa de su inmunidad.

Pese a la unanimidad que suscitó el proyecto en la Asamblea Regional, su aprobación por Cortes Generales se dilató durante casi cuatro años. El 12 de septiembre de 2017 la propuesta pasó el trámite de toma en consideración del Congreso de los Diputados con 189 votos a favor (PSOE, Podemos y C's), pero cosechando también las 149 abstenciones y 1 voto en contra (PP, PdeCat y PNV). El giro en la postura del Partido Popular, cuyos votos eran decisivos para la definitiva aprobación de la reforma, fue duramente criticado por los Grupos Parlamentarios que son oposición en la Asamblea Regional de Murcia. El Partido Popular afirmaba, por su parte, que no estaba en contra de la reforma pero que la revisión de la figura del aforamiento de los parlamentarios y miembros de los Ejecutivos debe abordarse desde una óptica más global y no que cada Comunidad Autónoma recogiera un régimen jurídico diferente. Superado el trámite de toma en consideración, el plazo de presentación de enmiendas parciales fue prorrogado hasta en doce ocasiones por la Mesa del Congreso de los Diputados. El trámite quedó bloqueado hasta el año 2020, cuando fue finalmente aprobado (sin modificaciones desde

el informe de la ponencia) el 29 de octubre de ese año, con una amplísima mayoría de 269 votos a favor, ninguno en contra y 73 abstenciones. Finalmente, fue aprobado también sin modificaciones en el Senado, dando lugar a la Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Distinta suerte ha corrido recientemente la reforma total del Estatuto de Autonomía, aprobada apresuradamente al final de la IX Legislatura, antes de las elecciones autonómicas de mayo de 2019, en las que resultaba previsible —como efectivamente después sucedió— que Vox obtuviera representación parlamentaria significativa.

La iniciativa fue aprobada por unanimidad del Parlamento Autonómico. Más aún: fue llevada a la Cámara regional ya consensuada por las cuatro fuerzas parlamentarias como propuesta legislativa conjunta y tramitada en lectura única y por la vía de urgencia, ante la evidencia de que tales consensos serían más difícilmente alcanzables con la nueva composición del Parlamento regional que saliera del proceso electoral del mes de mayo. Sin duda, es un valor importante alcanzar el mayor de los consensos posibles para la aprobación de las normas institucionales más relevantes del ordenamiento jurídico autonómico, pero ello no justifica que salga fuera de la propia institución parlamentaria el grueso de los debates y trabajos de su elaboración. La Asamblea Regional se limitó a ratificar las propuestas pactas por los cuatro grupos parlamentarios, que se gestaron casi íntegramente en las últimas semanas de la IX Legislatura, con el asesoramiento técnico de los letrados pero sin que se levantara acta de las reuniones informales en las que se elaboró el texto. La búsqueda, legítima y deseable, de amplios consensos no puede llevar a la omisión de las

reglas esenciales del procedimiento legislativo, cuya observación garantiza, precisamente, la condición plenamente democrática de la decisión política.

Por lo que se refiere al contenido de ese proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por unanimidad y remitido a Cortes Generales, primer intento de reforma total del Estatuto de Autonomía, hay que señalar que el texto que casi duplicaba en preceptos al actualmente vigente (99 frente a 55 artículos). Sus principales novedades pueden sintetizarse, sin pretensión de exhaustividad, del siguiente modo:

- Se introducían dos guñes simbólicos relacionados con Cartagena y su comarca: la prescripción de que la ciudad de Cartagena no sería ya sólo sede de la Asamblea Regional sino también «capital legislativa» de la Región (art. 3.2), determinación compatible con el mantenimiento de la «capitalidad de la Región» en la ciudad de Murcia (art. 3.1); y la alusión a la potencial división de la Comunidad Autónoma en más de una provincia «de acuerdo con lo que se establezca en la Constitución y las leyes» (art. 2.2).
- Se recoge una amplia carta de derechos estatutarios de contenido social, que se encuentran formulados como mandatos al legislador: derecho a una renta básica y de acceso a los suministros necesarios para una vida digna (art. 10.2), derecho a la declaración de la voluntad vital anticipada y a vivir con dignidad el proceso de su muerte (art. 14), derecho a la protección integral de las mujeres frente a la violencia machista (art. 17), derecho a la identidad sexual de género (art. 18), derecho al agua para el abastecimiento de la población y para atender ne-

cesidades presentes y futuras de desarrollo de actividades económicas y sociales de la Región (art. 19), derecho a la rehabilitación de los ciudadanos que hayan sufrido persecución por la defensa de su identidad cultural y democrática (art. 25), entre otros.

- En la parte orgánica del texto se reducían notablemente las limitaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento regional (art. 37.2) y se establecía que el plazo de 2 meses de disolución automática del mismo en caso de fracaso del proceso de investidura empezaría a computarse el día de la constitución de la Asamblea Regional y no el día de la primera votación de investidura fallida (art. 43.3).
- Sin duda, la novedad más llamativa (y más censurable técnicamente) era la introducida por la disposición transitoria única del proyecto que establecía la aplicación inmediata, para el procedimiento de reforma estatutaria en curso, del nuevo artículo 98.3 que en el mismo se proponía. Este artículo 98 del proyecto de reforma de Estatuto remitida a las Cortes Generales pretendía modificar, a su vez, el régimen de reforma estatutaria vigente e incluía, entre otras novedades, la celebración (preceptiva y de efecto vinculante) de un referéndum de ratificación por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma tras la aprobación del nuevo texto como Ley Orgánica de las Cortes Generales. Ningún reparo técnico cabe oponer frente a esta opción del legislador estatutario de introducir el referéndum como parte del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, como ya han hecho otras Comunidades

Autónomas de vía ordinaria que pese a no existir prescripción constitucional que obligue a ello. Sin embargo, pretender que ese nuevo artículo se aplicara ya al procedimiento de reforma en el que se incorporaría al Estatuto, es decir, pretender someter a referéndum de ratificación la reforma estatutaria que lo incorpora como novedad era un *desiderátum* político que carecía encaje técnico posible. Evidentemente, esta reforma estatutaria se regía por el régimen de reforma del Estatuto de Autonomía todavía vigente y habría que haberla entendido completada una vez que las Cortes Generales hubieran aprobado la Ley Orgánica correspondiente (art. 55.2 del Estatuto de Autonomía vigente), debiendo ser a continuación —sin convocatoria de referéndum— sancionada, promulgada y publicada para su entrada en vigor. Celebrar dicho referéndum (y asumir el carácter vinculante del mismo) habría sido tanto como admitir *de facto* un referéndum abrogatorio, extremo que no tiene asidero normativo en nuestro sistema y que no era, por otra parte, lo pretendido por los proponentes de la reforma. Pese a ello, los partidos políticos implicados, los poderes públicos autonómicos y los medios de comunicación locales generaron desde el inicio la convicción social de que el nuevo Estatuto sería ratificado en las urnas por todos los murcianos.

Lógicamente, pese al unánime consenso inicial de la propuesta, una vez desatada la crisis institucional descrita anteriormente, no culminó su tramitación en Cortes Generales. Por acuerdo de 14 de diciembre de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados aceptó la solicitud de reti-

rada de la iniciativa de reforma estatutaria aprobada por la Asamblea Regional de Murcia, de 1 de diciembre. Esa decisión vino precedida de una modificación urgente Reglamento del Parlamento murciano para incluir el nuevo artículo 225, que —a diferencia del anterior precepto 221.2— no recogía la obligación de que el acuerdo de retirada de iniciativas ante las Cortes Generales fuera adoptado por el mismo quorum de votación requerido para la aprobación de aquéllas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto. Esta modificación reglamentaria fue aprobada con los votos de la mayoría gubernamental.

La decisión de retirar la propuesta de reforma estatutaria y de hacerlo previa modificación de la mayoría parlamentaria exigida para ello fue, lógicamente, objeto de un enconado enfrentamiento político. El Partido Popular alegaba que las 53 enmiendas presentadas por PSOE, C's y Podemos (principalmente, las relativas a la limitación de mandatos del Presidente de la CARM y a la reorganización de los grupos parlamentarios en los casos de transfuguismo) rompían el consenso unánime con el que la propuesta de reforma del Estatuto se aprobó en la Asamblea Regional y se manifestaba dispuesto a seguir adelante con la iniciativa si se retiraban las mismas. La oposición, por el contrario, las calificaba de enmiendas técnicas que mejoraban el texto y censuraron duramente el modo de articular la decisión de renunciar a la reforma estatutaria. En todo caso, los consensos anteriores a la crisis institucional estaban claramente rotos. Tanto el Acuerdo de la Asamblea Regional de retirar la propuesta de reforma estatutaria como el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que la aceptó han sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional.

IV. Perspectivas de futuro

Como comprenderán, con este panorama político-institucional es muy difícil hacer predicción alguna sobre el futuro de las reformas estatutarias en nuestra Comunidad Autónoma. Venimos de dos mociones de censura presentadas —sin éxito—, de tener cuatro Presidentes distintos —del mismo partido político— en los últimos 8 años y del fracaso de una reforma total del Estatuto de Autonomía que inicialmente contaba con el apoyo unánime de la Asamblea Regional. Además, habrá elecciones autonómicas en mayo de 2023 y, previsiblemente, también elecciones generales a continuación.

Sí les puedo decir que no parece en absoluto probable, en estas circunstancias, el inicio a corto plazo de ningún otro procedimiento de reforma total ni parcial del Estatuto. Y yo creo que no es ninguna mala noticia. Me explico: como ya se ha dicho aquí por quienes me han precedido, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, al igual que otros, ha funcionado razonablemente bien en términos generales durante estos cuarenta años de vigencia. Además, no hay —y esto quiero decirlo con especial cuidado— una diferencia sustancial en las condiciones esenciales de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia respecto de otras autonomías que sí han llevado a cabo reformas estatutarias mucho más profundas y completas, especialmente a partir de los años 2005 y 2006.

Y, sobre todo, por cerrar con algo más positivo, creo que es una buena noticia que en nuestra Comunidad Autónoma no se haya instrumentalizado —o, por mejor decir, no se haya podido instrumentalizar— la reforma estatutaria como arma de competición partidista ni como arma de confrontación con el conjunto del Estado o con otras

Comunidades Autónomas. Ya sólo eso, y mantener esa misma línea, es un valor en sí mismo y es también la mejor aportación que una Comunidad Autónoma pequeña y modesta puede hacer a la estabilidad del conjunto del sistema autonómico en estos años de auténtica tribulación que hemos pasado y en los que están por pasar.

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO NORMA JURÍDICA. EN EL 40.º ANIVERSARIO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA. Esta obra recoge el texto revisado de las ponencias de la Jornada sobre el Estatuto de Autonomía como norma jurídica, promovida por la Fundación Séneca en el marco del 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en la que se realizó un análisis evolutivo de los Estatutos como peculiar fuente de nuestro complejo ordenamiento jurídico-constitucional. El conjunto de estos textos no pretende mostrar todos los aspectos de la norma estatutaria en su ya extensa evolución, ni tampoco cubrir todos los escenarios para su desarrollo. Se busca, con la vista puesta en la experiencia de estas cuatro décadas, analizar sus ejes principales, esto es, su particular posición como norma dentro del sistema y sus tres principales funciones: la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, la transferencia y definición de sus competencias y el diseño de sus órganos institucionales de autogobierno. Añadiendo, finalmente, algunas reflexiones sobre la concreta evolución y perspectivas de futuro del Estatuto de la Región de Murcia. Se ha conservado el formato oral de las ponencias, dispensadas del aparato de anotaciones y referencias que suelen acompañar a los textos doctrinales, como modo de conservar el valor y el alcance de las ideas y reflexiones apuntadas en el contexto de mayor libertad que da la discusión académica en un espacio reservado.

Ignacio González García es profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Murcia. Actualmente, director del Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de esa Universidad. Obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado 2008 y cursó el Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Es autor de diversos trabajos y de las siguientes monografías: *Convenios de Cooperación entre CCAA. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías* (Premio Manuel Giménez Abad 2004, CEPC 206); *Parlamento y Convenios de Cooperación* (Premio Nicolás Pérez Serrano 2009, CEPC 2011); *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco* (Tirant lo Blanch, 2021); y *La indivisibilidad de la Nación: límite expreso a la reforma de la CE78* (Tirant lo Blanch, 2023).

