

Zulima Pérez i Seguí (Alcoi 1980), es Licenciada en Derecho por la Universitat de València (2004), Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional por esta misma Universidad (2007) y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Miguel Hernández (2008).

Ha sido becaria de investigación en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València (2006-2008) y Concejal del Ajuntament d'Alcoi (2003-2007).

Ha participado como investigadora en diferentes proyectos de investigación, entre ellos *“La Función Consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico. Especial Referencia a la Comunitat Valenciana”* (GV2005-292), dirigido por el Prof. Dr. Vicente Garrido Mayol y en el cual se enmarca el presente trabajo, *“Constitución Europea y Comunidades Autónomas. Especial Referencia a la Comunitat Valenciana”*, dirigido por el Profesor Dr. Alexandre Català i Bas (GV2004-B-154) y *“Marco socio-jurídico de la integración social de los inmigrantes. Estudio de derecho comparado y puntual atención a la provincia de Alicante”*, dirigido por la Prof. Dra. Rosario Tur Ausina, habiendo publicado diversos artículos y capítulos derivados de la participación en estos proyectos.

Formó parte del equipo que bajo la dirección del Prof. Dr. Vicente Garrido Mayol elaboró el Código de la Función Consultiva (Tirant lo Blanch, 2008).

Ha llevado a cabo estancias de investigación en diversos centros destacando las realizadas en el *Center for Constitutional Studies and Democratic Development* en Bolonia (Università di Bologna-Johns Hopkins University), y en la Università di Padova.

En la actualidad es investigadora contratada en la Universitat de València, siendo sus principales campos de investigación la función consultiva, las reformas estatutarias y el modelo territorial del Estado.



CORTS VALENCIANES



18

La Intervención de los Consejos Consultivos
en las Reformas de los Estatutos de Autonomía

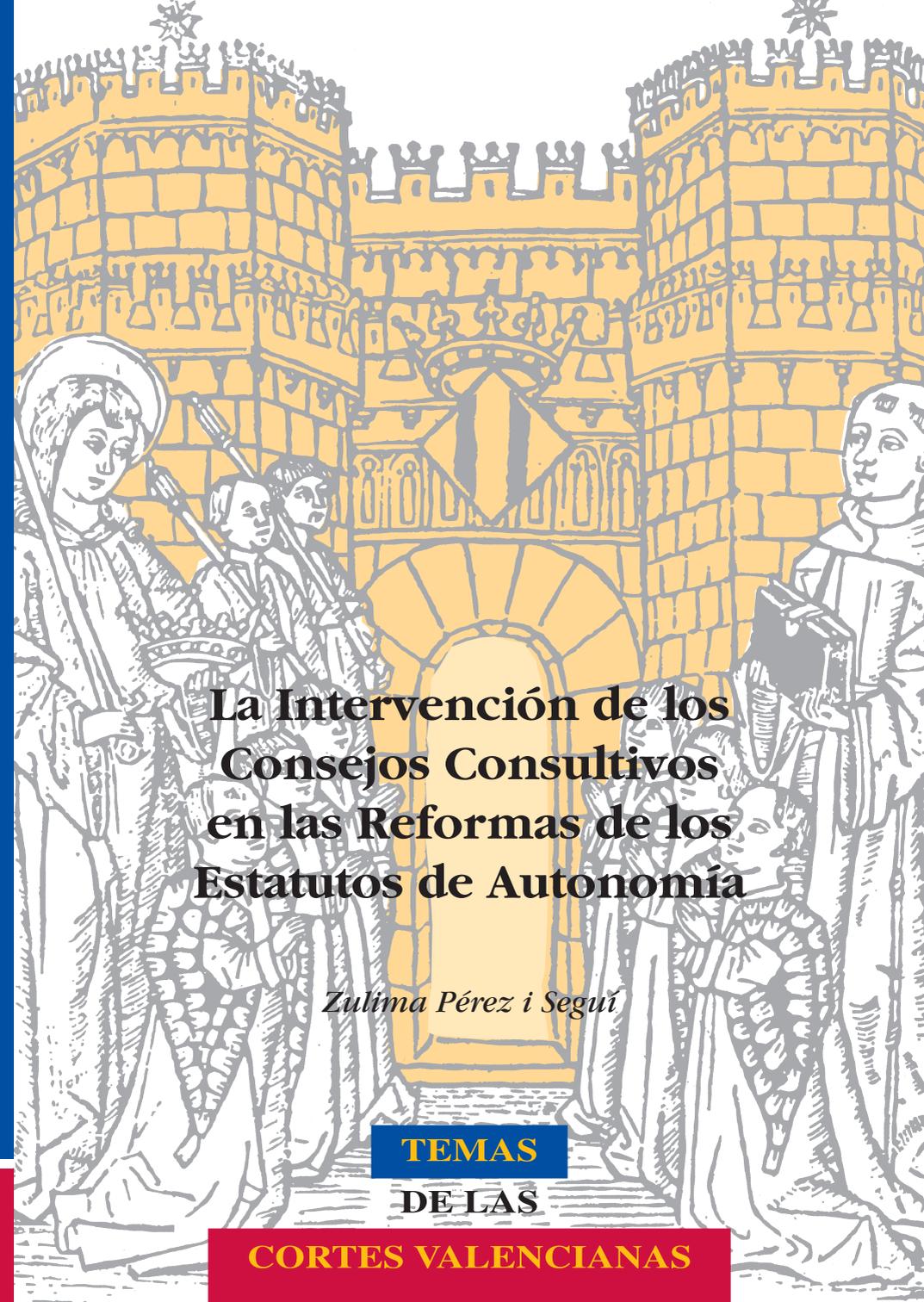
CORTES
VALENCIANAS

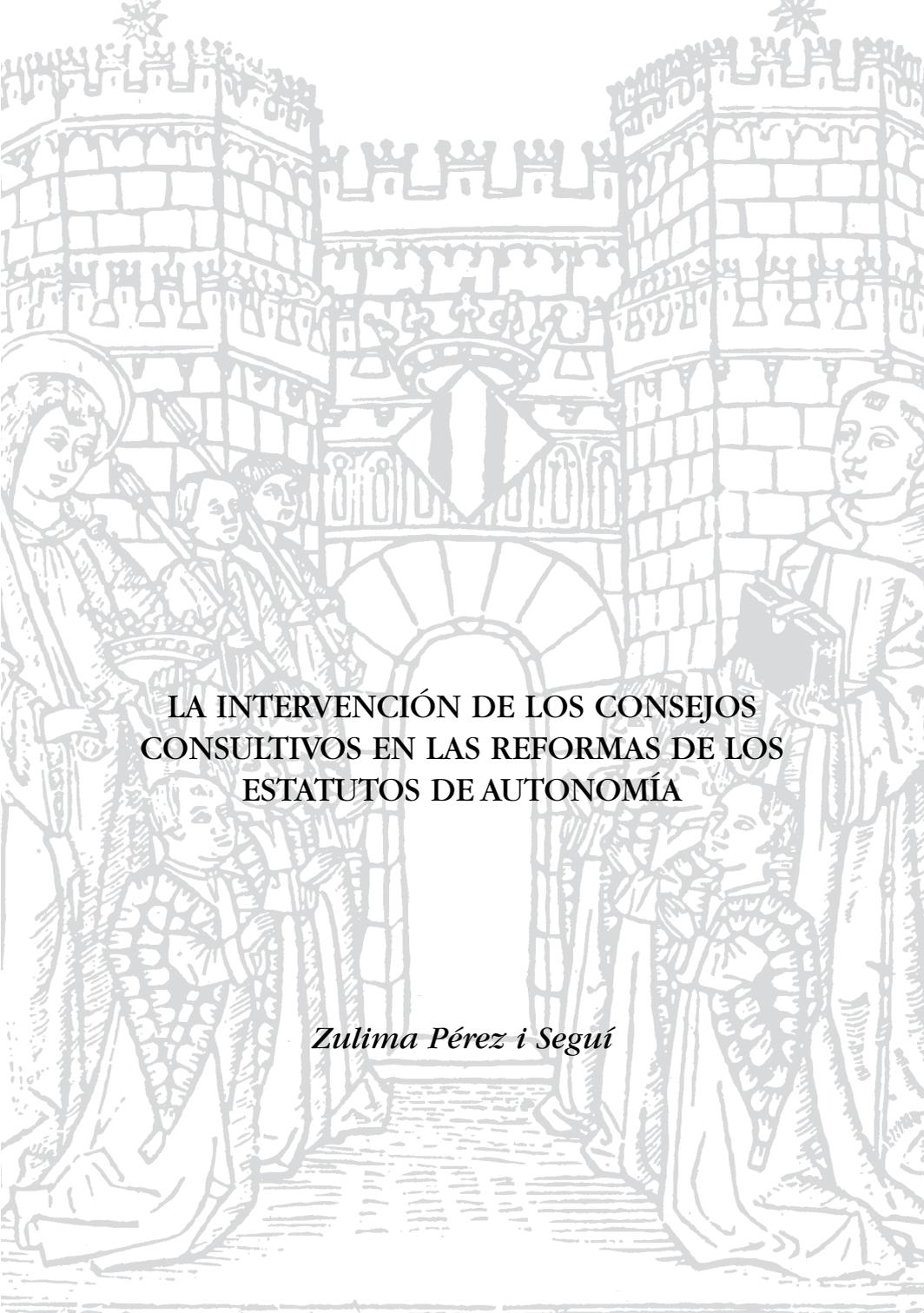
La Intervención de los Consejos Consultivos en las Reformas de los Estatutos de Autonomía

Zulima Pérez i Seguí

TEMAS
DE LAS

CORTES VALENCIANAS





LA INTERVENCIÓN DE LOS CONSEJOS
CONSULTIVOS EN LAS REFORMAS DE LOS
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Zulima Pérez i Seguí

© CORTS VALENCIANES
© Autor: Zulima Pérez i Seguí
ISBN: 978-84-89684-38-6
Depósito Legal: V-1.888-2009
Imprime: Rotodomenech, S. L.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	11
PRÓLOGO	15
I. INTRODUCCIÓN.....	19
II. FUNCIÓN CONSULTIVA Y REFORMAS ESTATUTARIAS.....	25
A) La Función Consultiva	27
B) Crónica de las Reformas Estatutarias.....	32
TABLA I. Reformas VIII Legislatura	34
III. LA INCLUSIÓN DE UNA CARTA DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	37
A) La introducción de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía	39
B) La doctrina de los órganos consultivos autonómicos en relación con la inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía.....	48
1. <i>Consell Consultiu de Catalunya</i>	48
2. <i>Consejo Consultivo de Galicia</i>	50
3. <i>Consejo Consultivo de Andalucía</i>	51
4. <i>Consejo Consultivo del Principado de Asturias</i>	52
5. <i>Consejo Consultivo de Castilla y León</i>	54
6. <i>Consejo Consultivo de Canarias</i>	55
C) Conclusión.....	55
D) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre.....	56
TABLA II. Tabla Doctrina comparada de derechos.....	59
E) Análisis de la constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes	60
1. <i>Consell Consultiu de Catalunya</i>	60
2. <i>Consejo Consultivo de Andalucía</i>	67
3. <i>Consejo Consultivo de Canarias</i>	78
4. <i>Consejo Consultivo de Castilla y León</i>	84

IV. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	101
A) Introducción	103
B) La Doctrina legal de los Órganos Consultivos autonómicos sobre los Defensores del Pueblo Autonómicos.....	105
1. <i>Introducción.</i>	105
2. <i>Consell Consultiu de Catalunya</i>	109
3. <i>Consejo Consultivo de Canarias</i>	112
C) La Doctrina legal de los Órganos Consultivos autonómicos sobre prerrogativas parlamentarias.....	112
1. <i>Introducción.</i>	112
2. <i>Doctrina legal de los órganos consultivos autonómicos sobre las prerrogativas parlamentarias.</i>	117
a) Consejo Consultivo de Catalunya	117
b) Consejo Consultivo de Andalucía	117
c) Consejo Consultivo de Castilla y León.....	120
D) La Doctrina legal de los Órganos Consultivos autonómicos sobre Consejos de Justicia	121
1. <i>Introducción. El Poder Judicial en la CE, especial referencia al principio de unidad jurisdiccional.</i>	121
2. <i>Distribución de competencias: La Administración de la Administración de justicia.</i>	123
3. <i>Doctrina legal de los órganos consultivos autonómicos sobre los Consejos de Justicia</i>	127
a) <i>Introducción</i>	127
b) <i>Consell Consultiu de Catalunya</i>	129
c) Consejo Consultivo de Andalucía	138
d) Consejo Consultivo de Canarias.....	143
e) Consejo Consultivo de Castilla y León.....	149
f) Consejo Consultivo de Galicia.....	150
g) Consejo Consultivo de Asturias	151
TABLA III. Doctrina comparada de los Consejos de Justicia.....	152
TABLA IV. Comparativa de los diferentes Consejos de Justicia	153
V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	161
A) Los principios constitucionales de la financiación autonómica.....	163
B) La Doctrina legal de los Consejos Consultivos sobre financiación autonómica	167
1. <i>Consell Consultiu de Catalunya</i>	168
2. <i>Consejo Consultivo de Galicia</i>	170

3. Consejo Consultivo de Andalucía.....	170
4. Consejo Consultivo del Principado de Asturias	172
5. Consejo Consultivo de Castilla y León.....	173
C) Conclusión.....	173
D) Análisis de la constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes.....	173
1. Consell Consultiu de Catalunya	173
2. Consejo Consultivo de Andalucía	177
VI. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: RELACIONES EXTERIORES Y UNIÓN EUROPEA	181
A) Relaciones con el Estado y con las Comunidades Autónomas	183
B) Acción exterior, Unión Europea y Comunidades Autónomas.....	184
C) Análisis de la constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes.....	191
1. Consell Consultiu de Catalunya.....	191
2. Consejo Consultivo de Andalucía	202
3. Consejo Consultivo de Canarias.....	208
4. Consejo Consultivo de Castilla y León.....	214
VII. CONCLUSIONES.....	223
VIII. BIBLIOGRAFÍA	231

*Als meus pares, Antonio Pérez (in memoriam)
i Aurelia Seguí, perquè sense ells
res haguera sigut possible.*

AGRADECIMIENTOS

Quizá el apartado más difícil sea el de los agradecimientos, puesto que con toda seguridad, no tendré las suficientes palabras para demostrar mi gratitud y mi afecto a todas aquellas personas que en este tiempo han estado a mi lado y que han sido partícipes de la evolución de este trabajo.

Hace tres años decidí emprender un nuevo camino, dedicarme a la investigación, afortunadamente este camino no lo he realizado sola. A mi director y maestro el profesor Vicente Garrido Mayol, para él un agradecimiento especial, porque sin su apoyo nada hubiera sido posible, por tenderme la mano y aceptar guiarme y acompañarme en este proyecto, por su confianza en mí, su afecto y su ayuda.

También un agradecimiento especial al profesor Alexandre Català i Bas, por sus consejos y amistad y por ayudarme día a día a superar los obstáculos.

Me gustaría agradecer también a aquellos que me han apoyado durante estos años, al profesor Enrique Álvarez Conde por hacer de su magisterio una fuente accesible de conocimiento, y a los profesores Vicent Franch, Margarita Soler, Joaquín Martín Cubas y Rosario Tur, por sus consejos y apoyo, y por el gran afecto que me une a todos ellos.

También a mi familia, a mi padre Antonio Pérez, que aunque no ha podido ver terminado este trabajo fue quien me animó a llevarlo a cabo, por ser mi referente ahora y siempre y por ayudarme a tomar las decisiones más importantes de mi vida; a mi madre Aurelia Seguí, por su apoyo incondicional y su confianza inquebrantable, por su fortaleza y por los valores que siempre me ha sabido transmitir. A Nacho, mi compañero en la vida, por el tiempo robado. Y a mis amigos, que han «sufrido» también el desarrollo de este trabajo y que, sin lugar a dudas, también forman parte de mi familia.

Finalmente, un último agradecimiento a les Corts Valencianes y especialmente al profesor Francisco Visiedo, por haber hecho posible que este libro vea la luz.

PRÓLOGO

La VIII Legislatura de las Cortes Generales se ha caracterizado, por lo que se refiere a la organización territorial del Estado, por la elaboración, debate y aprobación de la reforma de un total de seis Estatutos de autonomía (Comunitat Valenciana, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla León). Otras Comunidades autónomas, como Canarias, Castilla-La Mancha o Asturias también impulsaron la reforma de sus Estatutos, aunque no llegaron a verla aprobada.

Es conocida la complejidad de los procesos de reforma de los Estatutos de autonomía. Además del alto grado de consenso requerido para su prosperabilidad, deben superarse una serie de trámites que garanticen su acierto y oportunidad. Al respecto, la intervención de los Consejos Consultivos, preceptiva o facultativamente, según los casos, es de suma importancia. Y es que la función Consultiva en España, que tradicionalmente venía siendo ejercida en exclusiva por el Consejo de Estado ha adquirido una notable relevancia al haberse dotado las Comunidades autónomas de Órganos Consultivos propios (tan solo Cantabria carece actualmente de Consejo Consultivo autonómico). Y aunque su tipología es variada, comparten el común denominador de su independencia del Ejecutivo. Su labor puede calificarse de muy satisfactoria, pues viene elaborando una doctrina legal de primer orden que, sin embargo, no ha sido objeto de la suficiente atención por parte de los estudiosos del Derecho.

El presente trabajo viene a paliar, en parte, esta carencia al analizar los dictámenes de los diferentes Consejos Consultivos autonómicos en relación con algunos proyectos de reforma de Estatutos de Autonomía elaborados durante la VIII Legislatura. Se emitieron un total de seis dictámenes, de los cuales cuatro lo eran sobre proyectos o propuestas de reforma (Cataluña, Andalucía, Castilla y León y Canarias) y dos a partir de consultas formuladas por el Gobierno autonómico (Galicia y Principado de Asturias). Los Consejos Consultivos autonómicos se enfrentaron a cuestiones novedosas como la ortodoxia constitucional de la introducción de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía o la creación de órganos como los Consejos de Justicia, de naturaleza aún por definir, amén de otras cuestiones de indudable trascendencia como la financiación autonómica o las relaciones externas de las Comunidades Autónomas.

Los dictámenes resultantes fueron extensos y de gran calado jurídico. Con ellos los Consejos Consultivos autonómicos han desempeñado una labor de control previo de la constitucionalidad y estatutoriedad de las propuestas de reforma so-

metidas a su conocimiento y han contribuido a mejorar sustancialmente los textos sometidos a su consulta.

Zulima Pérez Seguí, analiza en esta obra la doctrina emanada de los Altos Cuerpos Consultivos autonómicos en relación con las cuestiones principales objeto de las reformas propuestas, algunas de las cuales eran comunes a todos los proyectos, lo que ha permitido descubrir si había o no una posición común de los distintos órganos consultivos. En este sentido, merece ser destacada la doctrina respecto a la introducción de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía. Todos los Consejos Consultivos dictaminaron en el mismo sentido, lo que nos lleva a afirmar que existe una doctrina legal común al respecto, que, por cierto, ha sido asumida, aún con notables matices, por el Tribunal Constitucional en sus sentencias STC 247/2007 de 12 de diciembre y STC 249/2007, de 13 de diciembre, dictadas en los recursos de inconstitucionalidad que contra el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana formularon los Gobiernos de Aragón y de Castilla-La Mancha.

Pero el trabajo va más allá al analizar, desde un punto de vista dinámico, el rendimiento de los diferentes dictámenes, es decir, el grado de asunción por parte de los distintos parlamentos autonómicos de las consideraciones de los Consejos Consultivos, lo que nos lleva a observar la distinta suerte que han corrido aquéllos; y, así, podemos comprobar que, mientras en Catalunya, el Parlamento catalán tomó buena nota de las observaciones del Consell Consultiu, todo lo contrario sucede en relación con el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias o con el de Castilla-León, ya que sus respectivos Parlamentos no tuvieron muy en cuenta sus recomendaciones.

El análisis de las principales construcciones doctrinales de cada uno de los dictámenes y un estudio comparado de todos ellos que permita concluir en la existencia o no de una doctrina legal común junto a un estudio de su rendimiento, hacen que en esta obra, completa y rigurosa, quede de manifiesto el trascendente papel desempeñado por los órganos consultivos autonómicos en las reformas estatutarias de la pasada legislatura y se deje constancia del prestigio que se han ganado tales Instituciones por su solvencia técnica y su independencia de criterio en su papel de asesoramiento a Gobiernos y Parlamentos.

Solo me resta felicitar a Zulima Pérez Seguí por su ilusión y constancia en el trabajo realizado como inicio de su tarea investigadora, que estoy seguro va proseguir con éxito. Al menos, así lo deseo, y le ofrezco mi apoyo y colaboración.

VICENTE GARRIDO MAYOL

I. INTRODUCCIÓN¹

¹ Este trabajo se insiere en el marco del Proyecto de Investigación “La función consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico. Especial referencia a la Comunitat Valenciana” (GV2005-292), financiado por la Generalitat Valenciana.

El objeto del presente trabajo se centra en el análisis de la doctrina de los Órganos Consultivos autonómicos elaborada a raíz de las reformas estatutarias llevadas a cabo durante la VIII legislatura. Hay que tener en cuenta que los dictámenes emitidos por los diferentes Consejos Consultivos constituyen un cuerpo doctrinal de primer orden, habida cuenta de que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dichas reformas aun no han sido resueltos por el Tribunal Constitucional, a excepción del Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el artículo 20, por el que se da nueva redacción al artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, resuelto por STC 247/2007 de 12 de diciembre, y el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el mismo artículo, resuelto por STC 249/2007, de 13 de diciembre. Estas sentencias vienen a resolver la constitucionalidad de la inclusión de una carta de derechos en los Estatutos y sus límites. A pesar de la gran importancia de los Dictámenes, no se ha llevado a cabo un análisis sistemático y en profundidad de su contenido, de ahí mi interés en abordarlo.

Para la realización de este trabajo, se han seleccionado unos ítems, elegidos por razón de la novedad y problemática jurídica que encerraban: la inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía, las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas, los Consejos Autonómicos de Justicia y la financiación autonómica.

Tras localizar las cuestiones o ítems por la novedad y problemática jurídica que planteaban, su estudio ha seguido la siguiente metodología: Se inicia con una breve introducción a modo de contextualización, para, a continuación, realizar un análisis crítico de cada uno de los dictámenes de los Consejos Consultivos y concluir la existencia o inexistencia de una doctrina común de los órganos consultivos a partir de una comparación entre los dictámenes. Para ello se han elaborado unos cuadros en los que se visualiza el resultado final de la investigación.

Además, hemos aprovechado la ocasión para examinar el rendimiento de la doctrina de los órganos consultivos. Es decir, ver la trascendencia que ha tenido el dictamen en el proceso de elaboración de las reformas estatutarias. Con dicho fin se han elaborado unos cuadros en los que aparecen la propuesta de reforma antes de ser dictaminada por el correspondiente órgano consultivo, el dictamen sobre la

cuestión emitido por éste, el proyecto aprobado por el parlamento autonómico y, por último, el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales, en su caso.

Se combina así un análisis sincrónico, a modo de foto fija, y diacrónico, a lo largo de la vida de la propuesta de reforma, con el fin de descubrir la existencia de una doctrina general de los órganos consultivos sobre cada una de las materias tratada, y la suerte que ha corrido dicha doctrina a lo largo de la tramitación de la propuesta en cuestión.

Las fuentes utilizadas para la elaboración del presente estudio han sido, básicamente, los dictámenes de los Órganos Consultivos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los estudios doctrinales de especialistas en la materia, contenidos tanto en monografías como en revistas jurídicas, destacando aquí la Revista Española de la Función Consultiva, auspiciada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Cabe, antes de entrar en la materia, realizar una serie de aclaraciones sobre los Dictámenes analizados que han hecho el estudio más complejo. Algunos de los dictámenes han sido elaborados a partir de anteproyectos de reforma (los del Consell Consultiu de la Generalitat, el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Consultivo de Canarias y el de Castilla y León). Otros en cambio respondían a un cuestionario planteado por el Ejecutivo autonómico (caso de Asturias y de Galicia). Como es obvio, solamente se ha podido analizar el rendimiento del dictamen en relación con los primeros; de los segundos únicamente se ha extraído, en su caso, una doctrina general. Por otro lado, en algunos casos, (Andalucía, y en menor medida Canarias) se constata que el texto que ha analizado el Consultivo no tiene ninguna relación con el texto debatido por el Parlamento autonómico, lo que convierte a estos dictámenes en papel mojado y la tarea del Consultivo en baldía.

En los respectivos dictámenes, los Órganos Consultivos analizan la coherencia del texto estatutario propuesto, con el ordenamiento jurídico y en especial con la Constitución, incrementando de este modo las garantías de constitucionalidad de las reformas, a pesar de la ausencia de efectos vinculantes de los dictámenes.

Los principales problemas que encontramos en este control son básicamente dos, el primero de ellos deriva de la ausencia de efectos vinculantes de los dictámenes, con lo que algunos parlamentos hacen caso omiso a las recomendaciones realizadas por sus respectivos consejos consultivos. El segundo de los problemas es consustancial a la naturaleza de las leyes de reforma, en donde confluyen dos voluntades, la voluntad del legislador autonómico y del legislador estatal, esto reduce de manera indefectible los efectos del control preventivo autonómico, que se limita al examen de una "propuesta" elaborada por uno de los actores del proceso de revisión. Como podremos observar, en muchos casos esta primera propuesta dictaminada por el respectivo Consejo Consultivo sufre grandes variaciones durante su tramitación, en algunos casos son de carácter meramente técnico, pero en otros las modificaciones revisten un mayor calado. Cabe reseñar el caso del Estatuto

de Autonomía de Andalucía y del Estatuto de Autonomía de Canarias, en los que la aprobación del Estatuto Catalán influyó de manera determinante, funcionando este nuevo Estatuto de modelo a seguir, de hermano mayor al que los hermanos que le siguen quieren imitar. Esta influencia nos lleva, sobre todo en el caso de Andalucía, a que el texto dictaminado difiera sustancialmente del texto finalmente aprobado en el Parlamento Autonómico.

El control consultivo sobre las reformas estatutarias cumple así una función de garantía del respeto a los límites a los que está sometida la iniciativa autonómica de reforma. Los dictámenes advierten de la posible extralimitación de los poderes autonómicos en su facultad de reforma y sus consideraciones sobre la técnica legislativa mejoran el texto en beneficio de la seguridad jurídica, pero sobre todo, la doctrina emanada de estos dictámenes, sus apreciaciones sobre la reforma proyectada, aportan argumentos jurídicos que pueden servir como elemento de reflexión en el enjuiciamiento constitucional posterior².

El actual proceso de reforma estatutaria ha reabierto también el debate acerca de la conveniencia de recuperar el recurso previo de constitucionalidad frente a las normas estatutarias, en este sentido TAJADURA TEJADA aboga por establecer un mecanismo único y obligatorio de control de constitucionalidad previo a la ratificación de los Estatutos de Autonomía o de sus reformas, con ello podría solucionarse por un lado el problema jurídico que entraña la participación de voluntades diferentes en el proceso de aprobación de los Estatutos, y lo que resulta más importante se daría solución al hecho de que el Tribunal Constitucional pueda ejercer un control represivo de una norma que ha sido ratificada por el pueblo mediante referéndum³.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, en su voto particular a la STC 247/2007, de 12 de abril, se muestra partidario al restablecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad, como garantía de constitucionalidad, en especial en lo referido a proyectos de Estatutos de Autonomía, señala que “el recurso previo de inconstitucionalidad permita una fácil confrontación entre éste y la Constitución. Como en un silogismo de constitucionalidad, en aquellos procesos de control previo de Estatutos la Norma Fundamental sería la premisa mayor; el Estatuto de Autonomía o los preceptos de él impugnados su premisa menor y el fallo su conclusión”. Actualmente se suscita el problema que ya hemos planteado anteriormente, de tener que enjuiciar

² Esta cuestión será objeto de nuestro análisis en el apartado dedicado a las Declaraciones de Derechos en los Estatutos de Autonomía, en donde se confrontará la doctrina emanada de los Consejos Consultivos con la Doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia.

³ TAJADURA TEJADA, J. “Reformas estatutarias y control previo de constitucionalidad”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 132, 2006. p. 645-660; ver también del mismo autor “Reformas estatutarias y control previo de constitucionalidad” en *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* / coord. por Pablo Pérez Tremps, 2007, pags. 487-506.

la constitucionalidad de Estatutos que ya están aprobados y en vigor, por lo que “el silogismo de la constitucionalidad de ayer se ha visto sustituido hoy por el principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada (favor legis)”, en efecto, esto lleva al Alto Tribunal a echar mano de la técnica de las sentencias interpretativas para salvar la constitucionalidad de la norma, “corrigiendo lo que la norma impugnada quiere decir para ajustarla a la Constitución”⁴

⁴ Voto Particular del Magistrado Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

II. FUNCIÓN CONSULTIVA Y REFORMAS ESTATUTARIAS

A) La Función Consultiva

Muchos son los órganos que tienen atribuidas funciones consultivas en los distintos ámbitos⁵; sin embargo la “función consultiva” por antonomasia se identifica con la que ha venido ejerciendo el Consejo de Estado⁶.

La Función Consultiva goza de gran tradición en España. El artículo 107 de la Constitución Española define el Consejo de Estado como “supremo órgano consultivo del Gobierno”, y establece un mandato para que una Ley Orgánica establezca su composición y competencia. A pesar de la definición constitucional como supremo órgano consultivo del gobierno, el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado⁷ lo faculta para “aconsejar” también a las Comunidades autónomas, que deberán recabar preceptivamente su dictamen en los mismos casos en que debe pedirlo el Estado, y cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1978, la función consultiva ha adquirido un notable relieve, no solo por las numerosas materias que son objeto de dictamen del Consejo de Estado, sino también por la constitución de órganos consultivos equivalentes en casi todas Comunidades Autónomas⁸, a los que sus respectivas leyes de creación atribuyen funciones, en relación con determinadas materias de especial trascendencia, incluso mayores, en algún supuesto, que las que tiene encomendadas el Alto Cuerpo Consultivo del Estado. La coexistencia del Consejo de Estado con los Consejos Consultivos autonómicos, ha alterado el panorama de la función consultiva en España, de igual manera que el ejercicio del derecho a la autonomía por parte de las nacionalidades y regiones, ha desembocado en una nueva estructura del Estado, hasta ahora desconocida.

⁵ Algunos órganos tienen atribuida esta función consultiva por previsión legal como complemento a su función principal; es el caso del CGPJ en los artículos 108 y 109.3 de la LO 6/85, de 1 de julio del Poder Judicial, donde se le atribuye potestad consultiva como complemento de su función de órgano del Poder Judicial.

⁶ GARRIDO MAYOL, VICENTE, “Veinticinco años de Función Consultiva”. *Revista de derecho político*. UNED. Núms. 58-59 (2003-2004), pag. 569.

⁷ Fue modificada por Ley 3/2004, de 28 de diciembre (BOE n.º. 313, de 29.12.2004), introduciéndose significativas modificaciones.

⁸ Con excepción de la Comunidad de Madrid y la de Cantabria, todas las Comunidades Autónomas han constituido sus órganos consultivos.

En nuestro Estado de Derecho, en el que los ciudadanos tienen reconocidos una serie de derechos y libertades es de vital importancia el sistema de garantías para un ejercicio real y efectivo de los mismos. La función consultiva adquiere aquí su importancia, como una garantía que, como señala GARRIDO MAYOL, “no solamente es para los administrados, sino para el interés general, desarrollándose, fundamentalmente, dentro de los estrictos parámetros jurídicos y contribuyendo con una consolidada doctrina legal a perfeccionar el sistema de garantías del Estado de Derecho”⁹. Es por tanto una garantía que actúa *a priori*, antes de que el acto administrativo se produzca, a diferencia de la función “jurisdiccional”, que se ejerce una vez se haya producido el daño.

Para reseñar las características propias de los órganos consultivos, es conveniente hacer una referencia a la clásica distinción entre órganos activos, deliberantes, consultivos y de control. Entre estos, los órganos activos son aquellos dedicados a decidir o resolver; los deliberantes posibilitan la toma de decisión por parte del órgano activo; los órganos de control fiscalizan la actividad de los demás órganos; y finalmente los órganos consultivos se encargan de ilustrar a los órganos que han de adoptar las decisiones¹⁰. Hemos de diferenciar aquí, los denominados órganos *staff*¹¹, de los órganos consultivos propiamente dichos.

Las notas más características de los órganos *staff*, son la cercanía y dependencia del órgano activo, llegando incluso a integrarse en la propia estructura departamental. Con estos, lo que se persigue por parte del órgano activo es un asesoramiento rápido y cualificado que le permita tomar decisiones con la mayor rapidez posible.

Los órganos consultivos, por el contrario, son órganos ajenos a la Administración activa¹², independientes del Gobierno, e integrados por profesionales de

⁹ GARRIDO MAYOL; Vicente, “Veinticinco años..”op.cit. pag 572

¹⁰ Sobre las características de los órganos consultivos y de los órganos *staff*: Vid. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. “La función consultiva de las administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública*. Núm. 133, Enero-Abril 1994. Pag 129 y sig.

¹¹ Sobre órganos *staff* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Aspectos de la administración consultiva, prólogo a la obra de J.D. MONEY, Principios de la Organización, en. *Revista de Administración Pública*, 1957, n.º 24, p. 163-184, y GARCÍA FERNÁNDEZ, Francisco Javier. “Las funciones consultivas en el Estado democrático” *Documentación Administrativa*, núm. 226, abril-junio de 1991, pág. 13-32.

¹² Señala el Consejo Consultivo Andalucía en el dictamen sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, en relación al Consejo Consultivo que carece de sentido ubicar esta institución en el capítulo dedicado a la Administración de la Junta de Andalucía “en la medida en que el Consejo Consultivo no es Administración activa y ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional” y propone la introducción de un nuevo capítulo dedicado a “Otras instituciones de autogobierno”, el cual daría cabida tanto al Defensor del Pueblo Andaluz, como al Consejo Consultivo o la Cámara de Cuentas.

reconocida solvencia, que se encargan de aconsejar a este en asuntos que le son de especial trascendencia, para que su actuación sea lo mas ajustada a Derecho. Es por ello, que las dos notas que caracterizan a estos órganos consultivos son la objetividad técnica y la separación respecto a la acción administrativa activa¹³, separación que no debemos confundir con incomunicación¹⁴. Es por ello, que normalmente su estructura es colegiada, para garantizar diferentes puntos de vista y sus miembros suelen ser inamovibles, como garantía de neutralidad¹⁵.

El Consejo de Estado no es un órgano de naturaleza constitucional indispensable para el Estado¹⁶; es, como señala la STC 59/1990, un “órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece”. Estamos por lo tanto ante un órgano de derecho necesario. Cuestión diferente es cuando nos referimos a los Consejos Consultivos Autonómicos, muchos de los cuales han sido creados sin reconocimiento Estatutario¹⁷, aunque actualmente, tras las reformas estatutarias realizadas entre 1996 y 1999 y las producidas en la presente legislatura, casi todos los Estatutos reconocen esta institución. Este reconocimiento de los Consejos Consultivos por parte de los Estatutos de Autonomía han convertido estos órganos también en instituciones de derecho necesario.

¹³ Vid. BALZA AGUILERA, Javier, “Tendencias de la Administración Consultiva.” *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 41. Enero-abril 1995. Pag. 16

¹⁴ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. “La función consultiva de las administraciones ...”.op. cit. Pag. 133

¹⁵ Señala BLANCO VALDÉS, que “la descentralización de la Función consultiva del Estado que estos órganos han operado podría traducirse en una pérdida de garantías para los particulares, vistas las importantísimas competencias dictaminadoras que, en el ámbito del tráfico jurídico, se ha asignado a tales consejos consultivos de las Comunidades Autónomas ”añadiendo que “ciertos Consejos como los de Galicia, Baleares y en menor medida Andalucía, presentan unos perfiles que los hace parecerse mucho mas a los órganos de *staff and line*”. BLANCO VALDÉS, Roberto. “La Función Consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la ley del Consejo Consultivo de Galicia” *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, 1997, n.º22, pag 120. En el mismo sentido se manifiesta BLANQUER CRIADO al afirmar que “ninguno de los órganos consultivos superiores de las comunidades autónomas hoy en día constituidos (el libro es de 1994) respeta las exigencias constitucionales relativas a su composición, toda vez que no se garantiza la apariencia bastante de independencia frente a la autoridad consultante, ya que esta puede renovar sucesivamente a los miembros de los órganos consultivos” BLANQUER CRIADO, David. *Consejo de Estado y autonomías: la función consultiva como garantía de los ciudadanos y de la autonomía local*. Madrid: Tecnos, 1994. pag 288, afirmaciones estas bastante criticables.

¹⁶ Vid. GARRIDO MAYOL, Vicente.” La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos”. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP, 1998, p. 917-927.

¹⁷ Inicialmente, tan solo los Estatutos de Catalunya, Canarias y Extremadura preveían la existencia de un Consejo Consultivo.

Como hemos señalado con anterioridad, la función consultiva en España es compartida entre el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las comunidades autónomas. Catalunya y Canarias fueron las primeras en crear sus Consejos Consultivos¹⁸, puesto que sus Estatutos de Autonomía preveían la creación de esta institución, pero fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, la que movió a las Comunidades Autónomas a la institucionalización de órganos propios de consulta, aún cuando no estuvieran previstos en los propios Estatutos de Autonomía. La Sentencia establecía que “ningún precepto constitucional y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que, en el ejercicio de la autonomía organizativa, las comunidades autónomas puedan establecer en su propio ámbito órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas”

De este modo, la citada Sentencia arrojó un poco de luz advirtiendo que la intervención del Consejo de Estado no vulnera el principio de autonomía, y declarando que cuando las Comunidades Autónomas tienen un órgano consultivo comparable al Consejo de Estado, ya no será necesario que se recabe el parecer de este. Señala RUIZ MIGUEL, que “el Tribunal desautoriza la opinión de López Benítez, según la cual el dictamen preceptivo del Consejo de Estado era para las CCAA, equiparable a la “inserción forzosa en el seno de la administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado¹⁹” ya que permanece orgánicamente separado de la Administración Autonómica y, sobre

¹⁸ El Consell Consultiu fue creado por Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad cumpliendo así lo mandado en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de 1979. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (DOGC n.º. 4680, de 20 de julio de 2006.) el actual artículo 76 regula un nuevo órgano, el Consejo de Garantías Estatutarias, que vendrá a sustituir al actual Consejo Consultivo. Por su parte, el Consejo Consultivo de Canarias fue creado por Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, cumpliendo con lo establecido en el artículo 43 de su Estatuto de Autonomía.

¹⁹ LOPEZ BENITEZ Mariano. “Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas. Una reflexión a propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero y 6 de junio de 1988” *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 64/1989, Jurisprudencia, pág. 609 “Pues, no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 de la Constitución), es también evidente que ese título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2.º y 137 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales (...), la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las Comunidades Autónomas tienen para organizar”

todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho²⁰

Por su parte, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA en el mismo sentido advierte que “la explicación hay que encontrarla en la propia configuración del Consejo de Estado como órgano de relevancia constitucional. Aunque formalmente se incruste dentro de la organización de la Administración del Estado, funcionalmente es ajeno a dicha organización y a cualquier otra. No se trata de que un órgano de la Administración del Estado se incruste en la organización de la Comunidad Autónoma (lo que podría ir contra la capacidad de autoorganización de éstas), ni que la Administración del Estado preste, como se dice, a la Comunidad Autónoma un órgano, sino que el Consejo de Estado *es* (cuando dictamina un asunto de la Comunidad Autónoma) un órgano de la propia Comunidad Autónoma. Por ello, sencillamente dictamina un órgano que en dicho instante podría decirse es de la Comunidad Autónoma, sin que, por ello, se produzca, por tanto, vulneración de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas por la Constitución.”²¹.

La intervención de los Consejos autonómicos excluye la del Consejo de Estado en aras de los principios de eficacia administrativa (art. 103 1 CE) y eficiencia económica del gasto público (art. 31.2 CE)²², pero para que el órgano consultivo autonómico pueda desplazar la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado ha de tener características equivalentes²³. La sentencia señala cuatro expresiones distintas. En primer lugar en el fundamento jurídico 4 habla de “órganos consulti-

²⁰ RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*. Dykinson, Madrid, 1995. pag 194

²¹ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. “La función consultiva de las administraciones ...”op. cit. Pag 146

²² STC 204/1992 Fundamento Jurídico 5

²³ Advierte BLANCO VALDÉS “La Función...op.cit” que la equivalencia de los órganos consultivos autonómicos existentes “es cuanto menos difícil de probar”. En el mismo sentido BLANQUER CRIADO advierte que “no existe un paralelismo completo entre las funciones del Consejo de Estado (de asesoramiento en asuntos del Gobierno y de control en materias de la Administración) y las de todos los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas (control en materias de administración y en Canarias de control de la conformidad de la legislación del Estatuto de Autonomía)” *Consejo de Estado y autonomías: la función consultiva como garantía de los ciudadanos y de la autonomía local* op. cit pag 288. Contrariamente, FONT I LLOVET, señala que “debe evitarse a toda costa que se consolide esa tendencia que ya hoy se manifiesta y que entiende imprescindible «homologar» los órganos consultivos autonómicos con el Consejo de Estado, y proceder a analizar en cada caso, y por cada uno de los jueces contencioso-administrativos, si un determinado órgano, por su composición y posición institucional, puede ser considerado «equivalente» al Consejo de Estado” añade que “se debe asumir que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas es capaz de encontrar la solución adecuada y conveniente a cada caso, al margen de eventuales modelos de organización de la función consultiva en las Comunidades Autónomas.” FONT I LLOVET, Tomás, “Función Consultiva y Estado Autonómico”. *Revista de Administración Pública*. N.º 138, septiembre-diciembre, 1995.

vos equivalentes al Consejo de Estado”. En el fundamento jurídico 5, alude a “un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado”. Mas adelante, en el mismo fundamento se refiere a “órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones”. Finalmente (FJ5), se refiere a la posibilidad de desplazar la consulta del Consejo de Estado, “en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa calificación técnica”

La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1993, habla de “órganos homologables al Consejo de Estado, dotados de características orgánicas y funcionales semejantes a este (FD3), y de “órgano consultivo de características similares” (FD5), rasgo necesario para admitir “la nota de sustituibilidad o fungibilidad de ambos dictámenes”

La proliferación de Consejos Consultivos Autonómicos ha sido un hecho, pues excepto Cantabria, todas las Comunidades Autónomas cuentan con un órgano consultivo propio.

B) Crónica de las Reformas Estatutarias

Durante la presente, y todavía inacabada, Legislatura (VIII), muchas Comunidades Autónomas han emprendido un nuevo camino en la profundización de su autogobierno, se ha iniciado así, un proceso de reformas estatutarias.

En anteriores Legislaturas casi todos los Estatutos de Autonomía, con la excepción del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, fueron objeto de diferentes reformas. El actual proceso es radicalmente distinto a los anteriores, advierte ALVAREZ CONDE, que “las actuales reformas presentan una mayor profundidad y calado político que, según los casos, afectan a nuevos contenidos estatutarios, planteando importantes problemas jurídicos y políticos, pues afectan a la configuración del propio modelo de Estado”²⁴. Es cierto que estas no han sido unas reformas como las anteriores, pero también es cierto que difícilmente lo podrían haber sido.

Dejando a un lado el llamado Plan Ibarretxe²⁵, cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso el 1 de febrero de 2005, la Comunitat Valenciana fue la primera en reformar su Estatuto, que finalmente se aprobó por LO 1/2006, de 10 de abril. Cabe destacar, a los efectos de este trabajo, que la Propuesta de Reforma no fue dictaminada por el Consell Jurídic Consultiu.

²⁴ ALVAREZ CONDE, Enrique. *Reforma de la Constitución y Reformas Estatutarias*. Iustel. Madrid. 2007

²⁵ Fue aprobado en el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, presentado ante el Congreso el 14 de enero de 2005 y rechazada su toma en consideración por el mismo el 1 de febrero de 2005.

La aprobación de la Reforma del Estatuto de Catalunya, LO 6/2006, de 19 de julio, que vino a modificar todo el articulado introduciendo una gran cantidad de nuevos preceptos, llegándose a cuadruplicar la extensión del texto, supuso un antes y un después para las reformas que se encontraban en marcha.

Otras cuatro Autonomías han visto reformados sus Estatutos, les Illes Balears por LO 1/2007, de 28 de febrero, Andalucía por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Aragón mediante Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril y Castilla y León por LO 14/2007, de 30 de noviembre. Por su parte, otras Comunidades Autónomas han aprobado ya, en sus respectivos Parlamentos Autonómicos, la reforma de sus Estatutos, Canarias (aprobada por su Parlamento autonómico el 13 de septiembre de 2006)²⁶ y Castilla-La Mancha (aprobado por su Parlamento autonómico el 29 de enero de 2007).

En este proceso de reformas algunos Consejos Consultivos han emitido dictámenes sobre la adecuación a derecho de las proposiciones de reforma presentadas, así, el Consell Consultiu de Catalunya en su dictamen n.º 269 dictaminó sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Catalunya y se deroga la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Catalunya, el Consejo Consultivo de Andalucía dictaminó sobre la propuesta de reforma del estatuto de Andalucía en marzo de 2006 (Dictamen N.º 72/2006), el Consejo Consultivo de Canarias lo hizo en su dictamen 68/2006 y el Consejo Consultivo de Castilla y León mediante dictamen del 14 de septiembre de 2006.

También los Consejos Consultivos de Galicia y Asturias se han pronunciado ante la posibilidad de reformar sus Estatutos, ahora bien, de manera sustancialmente distinta. Estos dictámenes han sido efectuados sobre preguntas realizadas por el ejecutivo y constituyen un dictamen preliminar, existiendo la posibilidad de pedir, con posterioridad, que dictaminen sobre el texto.

Pues bien, es al análisis de estos dictámenes a lo que vamos a dedicar la siguiente parte del estudio.

²⁶ Cabe señalar que esta Propuesta de Reforma fue retirada durante el trámite en el Congreso de los Diputados. (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-261-17 de 15 de enero de 2008).

TABLA I. Reformas VIII Legislatura

	PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
EUSKADI		NO	Aprobado en el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004,	Presentado ante el Congreso el 14 de enero de 2005 y rechazada su toma en consideración el 1 de febrero de 2005.
COMUNITAT VALENCIANA		NO	Aprobado en el Parlamento Valenciano 1 julio 2005	LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio del EACV.
CATALUNYA	Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern local sobre proposta Reforma EAC. (BOPC 213 de 1 de agosto 2005)	Dictamen n.º 269, de 1 de septiembre de 2005.	Aprobado en el Parlamento Catalán el 30 de septiembre de 2005 (BOPC n.º224, de 3 de octubre de 2005)	LO 6/2006, de 19 de julio
ILLES BALEARS		NO	Aprobado por el Parlamento el 13 de junio de 2006	LO 1/2007, de 28 de febrero
ANDALUCÍA	BOPA n.º 344 9 de febrero de 2006	Dictamen n.º 72/2006, de 9 de marzo.	Aprobado por el Parlamento de Andalucía el 2 de mayo de 2006. (BOPA n.º 430 4 de mayo de 2006)	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo
ARAGÓN		NO	Aprobado por las Cortes de Aragón el 21 de junio de 2006.	Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril

	PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
CANARIAS	BOPC n.º 48 14 de febrero de 2006	Dictamen 68/2006, de 30 de marzo.	Aprobado por el Parlamento Canario del 13 de septiembre de 2006. (BOPC n.º257 19 de septiembre de 2006)	
CASTILLA Y LEÓN	BOCCYL n.º 290 7 septiembre de 2006	Dictamen del Consejo Consultivo de 14 septiembre 2006	Aprobado por las Cortes de Castilla y León el 29 de noviembre de 2006. (BOCCYL n.º 328 15 de diciembre de 2006)	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
CASTILLA LA MANCHA		NO	Aprobado por su Parlamento autonómico el 29 de enero de 2007	

TABLA. REFERENCIAS

	PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
CATALUNYA	Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern local sobre proposta Reforma EAC. (BOPC 213 de 1 de agosto 2005)	Dictamen n.º 269, de 1 de septiembre de 2005.	Aprobado en el Parlamento Catalán el 30 de septiembre de 2005 (BOPC n.º224, de 3 de octubre de 2005)	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio
ANDALUCÍA	BOPA n.º 344 9 de febrero de 2006	Dictamen n.º 72/2006, de 9 de marzo.	Aprobado por el Parlamento de Andalucía el 2 de mayo de 2006. (BOPA n.º 430 4 de mayo de 2006)	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo
CANARIAS	BOPC n.º 48 14 de febrero de 2006	Dictamen 68/2006, de 30 de marzo.	Aprobado por el Parlamento Canario del 13 de septiembre de 2006. (BOPC n.º257 19 de septiembre de 2006)	
CASTILLA Y LEÓN	BOCCYL n.º 290 7 septiembre de 2006	Dictamen del Consejo Consultivo de 14 septiembre 2006	Aprobado por las Cortes de Castilla y León el 29 de noviembre de 2006. (BOCCYL n.º 328 15 de diciembre de 2006)	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

III. LA INCLUSIÓN DE UNA CARTA DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

A) La introducción de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía

Una de las principales novedades que presentan las reformas estatutarias llevadas a cabo o en curso en la VIII Legislatura es la inclusión de una Carta de Derechos. Ello no quiere decir que con anterioridad, los Estatutos de Autonomía no contuvieran reconocimiento de derechos. De entrada todos regulaban derechos políticos en relación a las instituciones autonómicas de autogobierno. Así por ejemplo, se hacía referencia a la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma en el art. 32.6 EAC o el 14 EACV entre otros.

También era común la regulación de derechos lingüísticos en las Comunidades Autónomas con lengua propia distinta del castellano. Este era el caso del artículo 3 del EAC, el artículo 7 EACV o el artículo 3 del EAIB. Por último, algunos estatutos contenían referencias genéricas. El Estatuto de Autonomía de Andalucía incluía en su artículo 12.3 una serie de principios programáticos que marcaban los objetivos básicos que debían alcanzar los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y en la aplicación de sus políticas. Sin embargo, ninguno contenía una tabla sistematizada de derechos.

El Estatuto de la Comunitat Valenciana lo hace en el Título II, *“De los Derechos de los Valencianos y Valencianas”*, el Estatuto de Catalunya regula los derechos en el título I, dedicado a *“Los derechos, deberes y principios rectores”*, el de Andaluz en el título I, dedicado a *“Los derechos sociales, deberes y políticas públicas”*, el de las Illes Balears en su título II *“De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears”*, el de Aragón en su título I *“Derechos y principios rectores”*.

Si acudimos al derecho comparado interestatal podemos concluir que es común en los Estados compuestos una dualidad de cartas de derechos, la que aparece en la Constitución federal o nacional y la que aparece en la norma fundamental de los Estados miembros o de las regiones (Estados Unidos, Alemania, Suiza o Italia)²⁷.

Nos encontramos ante un reconocimiento y protección infraestatal, estatal y Internacional. En relación al primero de estos ámbitos, la gran novedad de las últimas

²⁷ Al respecto vide APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Atelier, 2005.

reformas estatutarias es la inclusión de una carta de derechos. Entre sus garantías cabe destacar los Defensores del Pueblo y los Consejos Consultivos autonómicos. Cuestión polémica, como tendremos ocasión de ver, es la inclusión en los Estatutos de garantías jurisdiccionales. En el ámbito estatal recordar que nuestra Constitución contiene en su título primero, una carta de derechos y un completo sistema de garantías. En este sentido es clásica la distinción entre garantías jurisdiccionales (recurso de amparo ordinario y recurso de amparo extraordinario), normativas (exigibilidad inmediata, reserva de ley y de ley orgánica en su caso, respeto al contenido esencial), e institucionales (Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal y Consejo de Estado).

Además hay que tener en cuenta que la protección de los derechos humanos no es únicamente cuestión interna de los distintos Estados, sino que en el ámbito internacional existen instrumentos de reconocimiento y protección de estos derechos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por ello en los Estados compuestos puede hablarse de un reconocimiento y protección multinivel de derechos²⁸.

Mención especial merece el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, que diseña el sistema más perfecto de protección de los derechos humanos. Por una parte contiene una enumeración de los derechos, lista que se ha visto ampliada por sucesivos protocolos, y, por otra, un procedimiento encaminado a garantizarlos, procedimiento que ha sido sustancialmente modificado a raíz de la entrada en vigor del Protocolo número 11. La especificidad del Convenio con relación a otras normas internacionales de protección de los derechos humanos es la existencia de un tribunal que aplica e interpreta el Convenio. Como señala GARCIA DE ENTERRIA, por el juego combinado del doble reenvío (reenvío del artículo 10.2 de la Constitución al Convenio y el reenvío del artículo 45²⁹ del Convenio a las sentencias del Tribunal Europeo), la jurisprudencia del Tribunal Europeo es directamente pertinente para las disposiciones de la Constitución española relativas a los derechos y libertades fundamentales³⁰.

²⁸ Al respecto vide CATALÀ i BAS, Alexandre H., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 4, 2005, p. 181.

²⁹ La referencia es al antiguo artículo 45 CEDH: "La competencia del Tribunal se extiende a todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del presente Convenio que las Altas Partes Contratantes o la Comisión le sometan, en las condiciones previstas por el artículo 48".

³⁰ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Valeur de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l' Homme en droit espagnol, *Protection des droits de l' homme. Mélanges en l' honneur de GERARD J. WZARDA*, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, p. 224. En el mismo sentido, CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, España y la protección de los derechos humanos: el papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal constitucional español", *Archiv des Völkerrechts*, Artibus, 1994, p. 190. Sobre el valor del artículo 10.2 CEDH como elemento de integración del CEDH y de la jurisprudencia del TEDH en el ordenamiento español vide especialmente RODRIGUEZ, Angel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Civitas, 2001, p. 79 y ss.

Por otra parte hay que tener en cuenta lo establecido en el Proyecto de Constitución europea respecto al CEDH, superando antiguas reticencias³¹. Así el artículo I-9.2 estipula que la Unión se adherirá al CEDH teniendo en cuenta que dicha adhesión no afectará a las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.³² Además, el artículo II-112.3 del proyecto constitucional a la hora de hablar del alcance e interpretación de los derechos y principios recogidos en éste señala que en la medida en que la Constitución europea contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance serán iguales a los que le confiere dicho Convenio aunque ello no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa. Estas disposiciones pueden atajar un peligro denunciado por algunos autores: la existencia de dos realidades europeas en materia de protección de derechos humanos, una en el seno del Consejo de Europa y otra en el de la Unión Europea³³. Peligro más que fundado si recordamos que ya en el pasado han existido importantes desencuentros³⁴.

La situación por lo tanto, es harto compleja; la cuestión es como encajar perfectamente esos tres niveles de protección con el objeto de que no se produzcan disfuncionalidades derivadas de la no coincidencia plena de los tres catálogos de derechos. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incorporada al Proyecto de Constitución Europea, recoge un catálogo de derechos no coincidente en su totalidad con el de la Constitución Española, pero a la que las Reformas Estatutarias han mirado a la hora de elaborar la correspondiente carta de derechos, con lo que nos podemos encontrar con derechos reconocidos y garantizados a nivel europeo y a nivel autonómico, pero no a nivel estatal.

Si bien la introducción de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía no ha provocado importantes controversias en el ámbito político, no ha sucedido así en el doctrinal, donde se han oído críticas a esta novedad señalándose que el Estatuto de Autonomía no es la norma adecuada para contener una carta de derechos en la medida en que el contenido de éste ha de quedar circunscrito a lo que establece el artículo 147 CE; es decir: La denominación de la Comunidad

³¹ Al respecto cabe recordar que el TJCE en su dictamen 2/994, de 28 de marzo de 1996 valoró negativamente la posibilidad de que las Comunidades Europeas se adhirieran al CEDH.

³² Vide Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-9 de la Constitución relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

³³ Advierte JIMENA QUESADA del peligro de que nos encontremos ante “dos verdades europeas”, la del Tribunal de Luxemburgo y la del Tribunal de Estrasburgo”. JIMENA QUESADA, Luis, “Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 24/2001, p. 72.

³⁴ Piénsese al respecto en la disparidad de criterios ante casos similares como sucedió con la STEDH Open Door y Dublin Well Woman c. Irlanda de 29 de octubre de 1992 y la STJCE Society for the protection of unborn children de 4 de octubre de 1991, o en el caso *Matheus* en el que el TEDH entró a analizar la adecuación de la normativa comunitaria al CEDH

que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

DIEZ PICAZO considera que existen argumentos formales y sustanciales para sostener que la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía no es conforme con la Constitución española, porque por una parte, los Estatutos de Autonomía son un tipo de normas con contenido constitucionalmente tasado; y por otra, no cabe argüir que las declaraciones de derechos recogidas en los Estatutos de Autonomía tendrían cobertura constitucional en el artículo 81 CE, por ser leyes orgánicas que desarrollan derechos fundamentales³⁵; además, el único lugar en que el texto constitucional llama a una fuente distinta para integrar su tabla de derechos es el artículo 10.2, con su remisión a los tratados internacionales sobre derechos humanos; por último, admitir que los Estatutos de Autonomía pueden recoger declaraciones de derechos es tanto como admitir que las Cortes Generales pueden dar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros españoles³⁶.

La doctrina mayoritaria es de la opinión que la enumeración contenida en dicho precepto no supone un *numerus clausus* sino que los Estatutos pueden poseer otros contenidos. CAAMAÑO DOMINGUEZ³⁷, contesta a los argumentos esgrimidos por DIEZ PICAZO para afirmar que “los derechos, deberes y principios estatuarios no son, ni pueden ser derechos deberes o principios constitucionales. Ergo, aún menos derechos fundamentales”. Señala que se le atribuyen cualidades cuasiconstitucionales a los Estatutos de Autonomía con el único propósito de fundamentar su inconstitucionalidad. Advierte, de manera muy acertada, que los derechos fundamentales “lo son porque la Constitución los reserva y no porque estén reservados a la Constitución”³⁸. Por su parte, Marc CARRILLO, sostiene, que el artículo 147 no

³⁵ En el mismo sentido CATALA i BAS, Alexandre H., “La inclusión...op. cit. p. 191.

³⁶ DIEZ PICAZO, Luis María, “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, p. 65 y ss. El autor reitera estas tesis en DIEZ PICAZO, Luis María, “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, p. 63-70.

³⁷ CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco, “Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. núm 79. enero-abril, 2007.

³⁸ Diez Picazo, contesta a la réplica realizada por Caamaño Domínguez afirmando que “la identificación de “fundamentales” con “constitucionales” no es convincente” y esgrime dos razones, la primera de ellas es que “los derechos proclamados en los Estatutos tienen la pretensión de vincular al legislador; y lo que distingue a un derecho fundamental de otro que no es fundamental es, precisamente, que el primero resulta indisponible para el legislador”, y en segundo lugar “los usos lingüísticos establecidos distan de avalar la tesis de que sólo los derechos reconocidos en la Constitución merecen ser calificados de “fundamentales””. DIEZ PICAZO, Luis María, “De nuevo sobre ...op. cit. p. 63 y 64.

tiene un contenido tasado y que en primer lugar, los Estatutos poseen un contenido necesario y un contenido posible³⁹, entre el que cabe incluir una declaración de derechos; en segundo lugar, que adoptar una declaración de derechos es una expresión de autogobierno; y tercero que el derecho comparado nos da ejemplos de “entes subestatales” con sus propias declaraciones de derechos⁴⁰.

GARCÍA ALVAREZ y GARCÍA LÓPEZ, señalan que el artículo 147 “identifica un contenido mínimo e indisponible de los Estatutos de Autonomía, por lo que, en principio, nada impide la existencia de otros contenidos materiales en aquellas normas”⁴¹. De igual modo, PALOMA BIGLINO ante la duda de si por su especial naturaleza los Estatutos de Autonomía pueden contener derechos responde que “no parece que nuestra Constitución lo impida, siempre que éstos se mantengan dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma y no contradigan lo dispuesto en la norma fundamental”⁴². Para ALVAREZ CONDE, la regulación de derechos en los estatutos “no parece plantear problemas de inconstitucionalidad, pues el legislador autonómico también se encuentra facultado para colmar la reserva de ley en esta materia, siempre y cuando actúe dentro del marco de sus competencias”⁴³ BALAGUER CALLEJÓN, GARCÍA ROCA, MEDINA GUERRERO y

³⁹ La Corte Constitucional Italiana, en su Sentencia nº 372 de 2004, fundamento jurídico 2º distingue entre contenido “necesario” y contenido “eventual” de los Estatutos.

⁴⁰ CARRILLO, Marc, “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos”, en FERRERES COMELLA, Víctor et alii, *Derechos, deberes...*, op. cit. p. 65 y ss. Argumentos todos ellos, poco convincentes para DIEZ PICAZO, Luis María: La distinción ente un contenido necesario y uno posible carece de apoyos jurisprudenciales o doctrinales anteriores. Por lo que respecta a que una declaración de derechos es una manifestación de autogobierno si autogobierno significa diseñar y desarrollar políticas diferenciadas en las materias de la propia competencia, establecer límites materiales a la actuación de los poderes públicos – otra cosa es una declaración de derechos con vocación de aplicación efectiva– implica en rigor, decir lo que no puede hacerse en uso del autogobierno. En cuanto a las referencias al derecho comparado, no existe similitud en este extremo entre los Estatutos de Autonomía españoles y las constituciones de entidades federales. DIEZ PICAZO, Luis María, “¿Pueden los Estatutos..” op. cit. p. 65 y ss. Crítica que la declaración de derecho sea un ejercicio de autogobierno FERRERES COMELLA, Víctor, “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en FERRERES COMELLA, Víctor, et alii, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 17 y ss. Critican la invocación del derecho comparado BIGLINO CAMPOS, Paloma, “Los espejismos de la tabla de derechos” en FERRERES COMELLA, Víctor et alii, *Derechos, deberes y principios...*, op. cit. p. 41 y ss. y FERRERES COMELLA, Víctor, “Derechos, deberes y principios...”, op. cit. p. 12.

⁴¹ GARCÍA ALVAREZ, Manuel y GARCÍA LÓPEZ, Rubén, “Los derechos sociales en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *La reforma de los Estatutos de Autonomía, Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003, p. 392.

⁴² BIGLINO CAMPOS, Paloma, “Los espejismos de la tabla de derechos” en FERRERES COMELLA, Víctor et alii, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 44.

⁴³ ALVAREZ CONDE Reforma de la Constitución op. cit Iustel Madrid 2007,

SAIZ ARNAIZ afirman que la inclusión de un título dedicado a los Derechos en el Estatuto catalán no presenta objeciones generales de constitucionalidad, “por el contrario, se trata de un aspecto positivo, en cuanto que incluye elementos de integración simbólica y de orientación de la actividad de los poderes públicos autonómicos a los que estos preceptos se vinculan”⁴⁴. MARTÍNEZ SOSPEDRA, advierte que si bien ni el Estatuto ni ninguna otra ley pueden crear derechos constitucionales, ni, con mayor motivo, derechos fundamentales nada impide que el Estatuto reconozca derechos no contemplados en la Constitución española pues “nadie disputa que puedan crearse derechos subjetivos mediante la producción legal (...). Si eso es así cualquier ley tiene la capacidad de crear uno, varios, muchos derechos subjetivos (...). Naturalmente, si determinados derechos subjetivos son creados por una norma legal determinada compartirán el rango que la norma de reconocimiento tenga. Por eso puede haber derechos subjetivos de rango reglamentario junto a derechos subjetivos de rango legal”⁴⁵. Por lo tanto, afirma CATALA i BAS, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dentro de su marco competencial y respetando, en todo caso, los derechos recogidos en el título I, el Estatuto puede reconocer un nuevo derecho que sólo generará obligaciones como tal a las autoridades autonómicas teniendo en cuenta que ese reconocimiento *ex novo* de un derecho no puede desvirtuar ni limitar alguno de los recogidos en la Constitución pues en tal caso prevalece esta última⁴⁶.

Otra cuestión es, como señala CATALA i BAS, su necesidad y conveniencia. Para este autor, la inclusión de una carta de derechos, si cumple una serie de requisitos en los que hay práctica unanimidad en la doctrina, es constitucional; no es necesaria pero puede resultar conveniente⁴⁷. No es necesario pues la existencia de una carta de derechos en la Constitución española así como en los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España hacen innecesaria tal inclusión. Así lo entiende, por ejemplo, GARRIDO MAYOL⁴⁸. Su necesidad derivaría de una carencia de nuestro ordenamiento que habría que cubrir y ello no se produce. Hay que tener en cuenta que, como señala BIGLINO, casi todo lo que se establecen en estas cartas ya está en la Constitución⁴⁹. Ahora bien, consolidado el Estado autonómico puede parecer conveniente su inclusión en base, entre otros, a los siguientes argumentos.

⁴⁴ *Conclusiones generales del Dictamen sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Catalunya* de 24 de octubre de 2005 elaborado para el PSOE.

⁴⁵ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Derechos y Estatutos de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo”, *Cuadernos Constitucionales de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 34/35, 2001, p. 324.

⁴⁶ CATALA i BAS, Alexandre H., « la inclusión... », op. cit., p. 198-199.

⁴⁷ CATALA i BAS, Alexandre H., « la inclusión... », op. cit., p. 188 y ss.

⁴⁸ GARRIDO MAYOL, Vicente, *Comparecencia ante la Ponencia de les Corts Valencianes*, p. 6. http://ww.cortsvalecianas.es/descarga/cv_comparecencias/CJC.pdf

⁴⁹ BIGLINO CAMPOS, Paloma, “Los espejismos...”, op. cit. p. 44.

En primer lugar, las Comunidades Autónomas tienen competencias en materias que afectan de forma directa a derechos y libertades, especialmente, derechos sociales y de tercera generación tales como educación, sanidad, medio ambiente o vivienda. Es por ello que en el momento actual puede ser conveniente la inclusión de un catálogo de derechos que funcionen como límite a su actuación y, al mismo tiempo, como principios inspiradores de ésta en la construcción del Estado social de Derecho. En segundo lugar, y como señala CASTELLÀ, las cartas de derechos en los estatutos pueden “contener derechos suplementarios respecto a los derechos reconocidos en la constitución nacional, particularmente en ámbitos como los derechos sociales y económicos, los derechos políticos y los derechos lingüísticos y culturales. Por ello, esas cartas desempeñan, por lo general, una función complemento de la carta nacional”⁵⁰. En tercer lugar, y como advierte ROSSI, la inclusión de un catálogo tal “puede ser un lugar óptimo de observación para analizar la evolución social de nuestro país, y las sensibilidades presentes en relación con la tutela de los derechos de la persona”⁵¹. En cuarto y último lugar, la inclusión de una parte dogmática en los estatutos de autonomía, cumple una función simbólica de primer orden: refuerza el compromiso de las instituciones autonómicas con los valores propios del Estado social de Derecho y con el proceso de integración europea. Además, aproxima las instituciones autonómicas a la ciudadanía, refuerza la autonomía política de las Comunidades Autónomas y el carácter de los Estatutos como norma institucional básica de éstas y es ejemplo del alto grado de desarrollo y madurez del Estado autonómico⁵².

Por lo tanto, y como señala Marc CARRILLO la incorporación de una carta de derechos y libertades es “una específica expresión de autogobierno que no del aumento de autogobierno. Es decir, con la incorporación del Título I (---) el legislador estatutario expresa su autonomía política para establecer unos límites y configurar unos principios de actuación de los poderes públicos”⁵³

Hay práctica unanimidad en señalar que la inclusión de una carta autonómica de derechos se enfrenta con los siguientes límites: a los Estatutos les está vedado la regulación de derechos de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución en la medida que, de acuerdo con el artículo 53.2 CE, existe reserva de ley orgánica y aunque formalmente un Estatuto de Autonomía se aprueba mediante una ley orgánica, difiere de las leyes orgánicas ordinarias en

⁵⁰ CASTELLÀ ANDREU, Josep M^a, “El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los Estados compuestos. Una aproximación comparada” en APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades...*, op. cit, p. 37.

⁵¹ ROSSI, Emanuele, “Derechos de libertad y estatutos regionales. La situación italiana”, en APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades...*, op. cit., p. 232.

⁵² CATALÀ i BAS, Alexandre H. “ la inclusión....”, op. cit. p. 195 y ss.

⁵³ CARRILLO, Marc, “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía: expresión de autogobierno y límite a ls poderes públicos”, en en FERRERES COMELLA, Victor et alii, *Derechos, deberes...*, op. cit. p. 72.

todo lo demás, como ha recordado recientemente GARRIDO MAYOL con ocasión de la reforma del Estatuto Valenciano⁵⁴. No parece que los artículos 53.2 y 81 de la CE cuando hablan de reservar a las leyes orgánicas el desarrollo de los derechos de la sección primera estén pensando en los Estatutos de Autonomía. Por otra parte, nos encontramos el artículo 149.1.1 que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Además debe existir una conexión entre el contenido de la carta autonómica y las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Por último, se han de respetar límites derivados de los Tratados internacionales sobre la materia suscritos por España.

De lo anterior deriva que la composición natural de una carta de derechos autonómica será de derechos políticos en relación a las instituciones autonómicas de autogobierno, derechos lingüísticos, en su caso, y derechos sociales en la medida que las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de sanidad, educación, medio ambiente, etc. No tiene ningún sentido reproducir lo ya dispuesto en la Constitución española pues nada aporta y puede ser origen de confusiones y conflictos. Más sentido tiene introducir derechos que la Constitución no contiene y que, en cambio, han ido haciéndose un hueco en los más recientes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos como es el caso de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incorporada al Proyecto de Constitución Europea que contiene, el derecho a una buena administración, o el derecho al acceso a los documentos que posee la Administración, derechos no recogidos expresamente en la Constitución española pero si, por ejemplo, en los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Andalucía.

El reconocimiento de derechos a nivel estatutario plantea el problema de la congelación de rango. Desde el momento de su inclusión en un Estatuto de Autonomía el derecho en cuestión es “congelado”, es decir, su modificación requerirá de los requisitos establecidos para la reforma del Estatuto, lo que para algunos autores tiene especial trascendencia. Ciertamente, lo que para los Derechos Constitucionales ha supuesto una ventaja o garantía, no puede para los derechos estatutarios suponer un problema.

A estos parámetros ya anunciados responden las reformas estatutarias aprobadas. Algunos Estatutos, como el catalán optan por enumeraciones exhaustivas pero poco flexibles mientras que otros, como el valenciano, se decantan por formulas menos concretas pero más abiertas. Compartimos la opinión del Defensor del Pueblo andaluz que desaconseja la enumeración exhaustiva “habida cuenta de la rigidez de las normas estatutarias y el carácter dinámico que tiene esta materia”⁵⁵.

⁵⁴ GARRIDO MAYOL, Vicente, “La forma de la Reforma”, en GARRIDO MAYOL, Vicente, Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos. Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007.

⁵⁵ *Aportaciones y propuestas del Defensor del Pueblo andaluz...* cit. p. 19.

También se observan diferencias en lo concerniente a la estructura de dicha Carta. Así, por ejemplo, el Título II del Estatuto valenciano (De los derechos de los valencianos y valencianas) no realiza ninguna sistematización interna y no distingue, por ejemplo, ni categorías de derechos ni entre derechos y principios rectores⁵⁶, cosa que si que hace el Estatuto catalán en cuyo Título I (Derechos, deberes y principios rectores) encontramos el Capítulo I dedicado a “Derechos y deberes del ámbito civil y social”, el Capítulo II titulado “De los derechos en el ámbito político y de la Administración”, el Capítulo III, “Derechos y deberes lingüísticos”, el Capítulo IV, dedicado a las “Garantías de los derechos estatutarios” y, por último, el Capítulo V dedicado a los “principios rectores”⁵⁷. También el Estatuto Andalúz realiza esta diferenciación entre derechos y principios rectores.

⁵⁶ Crítico por la falta de sistemática del Estatuto valenciano se muestran CATALA i BAS, Alexandre H. “La inclusión...”, op. cit. p. 203 y ss. y TUR AUSINA, Rosario, “La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* 2005, N.º 47-48 Dedicado a: Un Estatuto para el siglo XXI: volumen I. El primero señala, por ejemplo que a dicción del propio Título II (“De los derechos de los valencianos y valencianas”) no es acertada. Los derechos contenidos en su seno no pueden en ningún caso reconocerse solo en favor de los valencianos excluyendo al resto de las personas. También advierte la dispersión de derechos a lo largo de todo el articulado del Estatuto a pesar de la existencia del Título II. Quedan fuera de éste Título, los derechos políticos (artículo 3), los derechos lingüísticos (artículo 6), la participación de los valencianos en la Administración de Justicia (artículo 36) o una serie de derechos sociales en el ámbito laboral: derecho a un trabajo digno, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores, etc. (artículo 80). Destaca también la existencia de errores sistemáticos como incardinar el artículo 12 referido al derecho del pueblo valenciano a salvaguardar su identidad y diversidad, entre dos artículos dedicados a los derechos sociales, o el propio contenido de este precepto que tras referirse a los derechos del pueblo valenciano garantiza el derecho a la creatividad artística, científica y técnica. De igual manera, critica determinadas dicciones que pueden llevar a la confusión de que se reconocen auténticos derechos subjetivos y por lo tanto directamente exigibles como el artículo 19.2. “*queda garantizado* el derecho de acceso de los valencianos a las nuevas tecnologías” que más parece un principio que ha de orientar la acción de la Generalitat que un derecho subjetivo. TUR AUSINA, por su parte, afirma en términos similares que “El Título II se caracteriza por su carácter asistemático, así como por la carencia de una explícita o implícita estructura interna. De hecho, en primer lugar, no se sigue clasificación alguna y tampoco se adopta ninguna tipología, ni desde la perspectiva material ni desde la formal, por lo que en consecuencia se trata de una Carta heterogénea donde confluyen derechos y principios de las más diversas categorías (sociales, de participación, culturales, etc., incluso mezclados en ocasiones en un mismo precepto). Comprende, además, únicamente once artículos –los arts. 8 a 19– aunque en algún precepto pueden aparecer contenidos diversos que no guarden una estricta relación”.

⁵⁷ Crítica se muestra BINGLINO CAMPOS, Paloma, “los espejismos...”, op. cit. para quien muchos de lo que en el Estatuto se califica como derechos no son sino principios rectores lo que puede llevar al desengaño de la ciudadanía que llega a concluir que el Título I “no contiene lo que el constitucionalismo contemporáneo entiende como una declaración de derechos (p. 49) que que comparte FERRERAS COMELLA, Víctor, “derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en FERRERAS COMELLA, Víctor, et alii, *Derechos, deberes...* op. cit. p. 32 y ss.

Por último, también se observan notables diferencias en lo concerniente a las garantías. Mientras en el Estatuto valenciano es muy parco al respecto al limitarse a hacer referencia a la vinculación de los poderes públicos valencianos (artículo 8.2), al *Síndic de Greuges* (artículo 38), y al Consell Jurídic Consultiu; el Estatuto catalán diseña un sistema de garantías mucho más completo. Así encontramos vinculación directa de todos los poderes públicos y de los particulares (artículo 37.1.), reserva de ley y respeto al contenido esencial (artículo 37.2), Síndic de Greuges (artículo 78 y ss), tutela por el Consejo de Garantías Estatutarias (artículos 38 y 76.2. b y c) y recurso ante el Tribunal Superior de Justicia (artículo 38). De esta manera, los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias “con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto” tendrán carácter vinculante, cuestión harto polémica en la medida que supone hurtar al parlamento la posibilidad de debatir sobre ese proyecto o proposición de ley. Asimismo, se crea un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia frente a vulneraciones de los derechos estatutarios. Ello no obstante, esta previsión, y habida cuenta, entre otros, de los artículos 122 y 149.1.5 CE, está supeditada a que se reforme en este sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial.

B) La doctrina de los órganos consultivos autonómicos en relación a la inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía

Coinciden todos los Órganos Consultivos en estimar la constitucionalidad de la inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía siempre y cuando dicha inclusión respete una serie de límites⁵⁸.

1. *Consell Consultiu de Catalunya*

Para el **Consell Consultiu de Catalunya**, la incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios es una opción legítima desde la óptica constitucional por dos razones fundamentales. La primera, porque el Estatuto concreta el derecho a la autonomía política. Las declaraciones de derechos y libertades son la manifestación principal de los límites a la actividad de los poderes públicos. Una segunda razón de la constitucionalidad de esta previsión estatutaria queda vinculada a las competencias. En efecto, en la medida que su título IV, de acuerdo con la Constitución (art. 147.2.d CE), ha establecido un criterio de determinación de las competencias con una especial voluntad de concreción material y funcional, es una consecuencia lógica que también se concreten tanto los derechos y deberes que estas competencias generan como también los principios que las informan.

⁵⁸ Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía p. 42. Dictamen Consejo Consultivo Asturias P. 53

Para el Consell se trata de es un contenido adicional que el Estatuto puede tener sin contravenir, sin violentar, las previsiones constitucionales sobre lo que los estatutos de autonomía deben prever (art. 147.2 CE).

Para el CCC tal incorporación ha de respetar tres límites:

1. El respeto a la reserva de ley orgánica en lo que se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales (art. 81 CE), una reserva que el Estatuto a pesar de su carácter orgánico no puede satisfacer;
2. La sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE);
3. El Estatuto, en su condición de norma institucional básica, es una norma dirigida de forma primordial a orientar y al mismo tiempo limitar los poderes públicos de Cataluña y, en el marco de sus competencias, a los entes locales del mismo ámbito territorial. Aun así, y atendiendo a su condición –también– de norma estatal, no debe excluirse que el Estatuto, al vincular los poderes públicos de Cataluña, pueda incidir simultáneamente sobre el ejercicio de competencias estatales.

En cuanto a las garantías, hay que señalar que el Consell defiende la constitucionalidad de un recurso ante una sala de garantías estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya⁵⁹ señalando que “Se trata de una previsión que altera la disponibilidad funcional del legislador estatal, porque al afectar al principio de unidad jurisdiccional como base de la organización de los tribunales, esta materia está reservada por el artículo 122.1 CE en la LOPJ. No obstante, la constitucionalidad del precepto no se cuestiona si se pone éste en relación con la disposición adicional novena, redactada de la siguiente manera: “La eficacia de los preceptos del presente Estatuto que se especifica a continuación se producirá una vez hayan sido modificadas, de acuerdo con el contenido previsto en estos, las leyes orgánicas u ordinarias siguientes”. Incluso, señala el Consell, “No sería necesaria sin embargo esta cobertura y se aceptaría la constitucionalidad del precepto si de su texto se suprimiera el inciso “una sala de garantías estatutarias.””

⁵⁹ ALVAREZ CONDE Reforma de la Constitución op. cit. Iustel Madrid 2007, pag. 391, considera este recurso inconstitucional ya que “puede afectar a las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE e incluso al principio de igualdad del artículo 139.1 CE”. En el mismo sentido SAINZ ARNAIZ; “Los derechos históricos como fuente de legitimación institucional y competencial”, Informe emitido a solicitud del PSOE, Madrid 2005, sostiene también su inconstitucionalidad porque atentar contra el artículo 24 CE, pues “no queda clara en ningún momento la razón que justificaría el alejamiento en estos casos del régimen ordinario de tutela judicial de los derechos previsto en la legislación española”

2. Consejo Consultivo de Galicia

El Consejo Consultivo de Galicia ante la pregunta planteada por el Gobierno gallego de qué valor y acomodo jurídico, en el marco constitucional, tendría una carta de derechos y deberes incluida en el articulado de la reforma estatutaria, y cuáles podrían ser los mecanismos de garantía de esos derechos, ya fueran esos mecanismos de índole jurisdiccionales o de otra naturaleza, circunscribe la respuesta a los derechos de segunda generación, es decir, a los derechos económicos, sociales y culturales. La respuesta del Consejo posee una estructura compleja que le resta claridad expositiva. Lo que viene a decir el Consejo, de forma sistemática es:

1. Recuerda el Consejo el alcance del principio de reserva de ley a que se refiere el artículo 53.1 CE. Así los derechos de la Sección 1ª deberán ser regulados por ley orgánica lo que comprende, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aquellas regulaciones que “entrañen un desarrollo directo de un derecho fundamental” o bien aquellas que, sin desarrollar ese derecho de manera sistemática, inciden sobre aspectos consustanciales” de éste. En cuanto a la reserva de ley ordinaria del los derechos de la Sección 2ª, ésta puede ser satisfecha por ley autonómica.
2. Incluso en aquellos ámbitos excluidos de reserva de ley orgánica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de derechos fundamentales queda siempre limitada por la facultad estatal de dictar “las condiciones básicas”, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª CE que configura como materia del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Condiciones básicas que son aquellas que “hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)”.
3. En relación a derechos ya recogidos en la constitución, la regulación autonómica no puede modificar ni el contenido esencial ni incluir o añadir perfiles distintos de los establecidos constitucionalmente que altere los distintos títulos competenciales.
4. Se ha de tener en cuenta el artículo 139.1 CE que establece la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional, que no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones.
5. Los derechos a incluir en la carta de derechos autonómica deberán conectarse con las competencias previstas en el Estatuto, de una parte, y en signos de identidad específicos por otro.

6. En cuanto a las garantías, a partir de considerar que la carta de derechos autonómica no debería suponer ninguna innovación de rango inconstitucional y de la propia naturaleza de los derechos a que se refiere, afirma el Consejo que no se preciaría de mecanismos adicionales de garantía a los actuales. Para el Consejo cualquier previsión que afectase al Tribunal Superior de Justicia de Galicia estaría supeditada a la LOPJ. La sujeción del Estatuto a la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial es “poco consecuente con la verdadera naturaleza del Estatuto de Autonomía, al dejar carente sin contenido y garantía varios de sus preceptos a la espera de que el legislador estatal acoja tal planteamiento en una de sus leyes”. La Creación en el Estatuto de un tribunal o sala para la protección de estos derechos dentro de la actual configuración del Poder Judicial, se revela contraria a la Constitución. Si puede establecerse una tutela no judicial de estos derechos aunque la cuestión aquí sería la fuerza vinculante de la resolución adoptada. Una garantía de tipo arbitral sería posible pero su pronunciamiento quedaría reducido a la simple autoridad moral del arbitraje, salvo que se pudiera acudir a un pronunciamiento jurisdiccional para dotarlo de eficacia con lo que estaríamos a lo expuesto en relación a las garantías jurisdiccionales.

3. Consejo Consultivo de Andalucía

El Consejo Consultivo de Andalucía dedica el Fundamento IV a analizar esta cuestión. Parte de la constatación de que lo que se recoge en la Proposición de reforma son derechos sociales “que no restringen en absoluto los que están previstos en la Constitución sino que se amplían o fortalecen”. Y es que el Título I incorpora “un conjunto de derechos que fundamentalmente complementan o amplían el alcance de los ya reconocidos constitucionalmente o constituyen la conversión en derechos para los ciudadanos (y deberes para la Administración) de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, en definitiva, elevando la garantía del nivel básico de las prestaciones públicas”.

De la lectura del fundamento IV podemos establecer y sistematizar la doctrina del Consejo Consultivo andaluz sobre la materia como sigue:

1. El principio de reserva de ley orgánica opera como límite pues corresponde en exclusiva al Estado la competencia para dictar mediante leyes orgánicas las normas de desarrollo de los derechos fundamentales. Esto implica un primer nivel de derechos (derechos de la sección Primera del Capítulo II del Título primero de la Constitución) en cuya regulación no pueden incidir las Comunidades Autónomas. Recogiendo la jurisprudencia del TC que señala que “cuando la norma legal aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique

necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados”, concluye que las Comunidades Autónomas puede legislar en relación a un segundo nivel de derechos fuera de la Sección Primera e incluso se puede eludir a un tercer y último nivel de derechos, donde la Constitución no impide la conversión en derechos para los ciudadanos (y deberes para la Administración) de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, formulados en forma de derechos subjetivos de prestación o protección, exigibles ante los poderes públicos, o que deriven de un título competencial acogido en el Estatuto.

2. El artículo 149.1.1ª opera como límite conectado con el anterior lo que supone que Corresponde en exclusiva al Estado la competencia para dictar mediante leyes orgánicas las normas de desarrollo de los derechos fundamentales que constituyan la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
3. Se alude al artículo 139.1 Ce en el sentido ya señalado. Es decir, si bien los derechos fundamentales no están afectados por la estructura territorial del Estado, este precepto no “...no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones”.
4. Por último, la carta de derechos está anudada a las competencias asumidas por la Comunidad autónoma. En efecto, en cuanto que la Proposición de Reforma realiza en su título II una concreción material y funcional de las competencias asumidas, parece lógico que se opte igualmente por especificar los derechos y principios que, desde luego, implican una limitación sobre el modo en que se han de ejercitar las competencias por los mismos órganos autonómicos.

4. Consejo Consultivo del Principado de Asturias

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias ante la pregunta formulada por el Presidente del Principado de Asturias de si “resulta adecuado constitucionalmente incluir en el Estatuto de Autonomía una `declaración de derechos´ o mencionar alguna que difiera, o complemente, del tenor literal del artículo 9” del Estatuto, tras afirmar la constitucionalidad de la inclusión de una carta de derechos, afirma que ello “responde genéricamente al deseo de afirmar el sentido político de la autonomía de las Comunidades Autónomas y el contenido social y democrático de la misma, expresando de este modo que la autonomía no sólo consiste en una distribución de poder, sino también en un acercamiento de ese poder al ciudadano de esa Comunidad Autónoma”. Llega a la conclusión de que en líneas generales viendo las reformas en otros Estatutos de Autonomía, el contenido de sus Cartas de derechos lo constituyen “derechos de

estricta configuración legal o, simplemente, principios rectores de la política social y económica”. Reconoce que técnicamente “no es deseable la reproducción de derechos constitucionalmente ya reconocidos y bastaría una cláusula general de referencia a ellos”. Asimismo, se inclina por una declaración de derechos “equilibrada, sin caer en desmesuras, porque el Estatuto de Autonomía es una norma estatal y rígida” y “toda solemnidad y estabilidad que le da a la declaración de derechos el Estatuto, va en detrimento de la autonomía de los poderes públicos autonómicos”.

A la hora de delimitar el ámbito y contenido de una carta estatutaria de derechos, el Consejo señala que se ha de tener en cuenta:

1. Sobre los derechos de la Sección 1ª pesa una reserva de ley orgánica y, “por lo tanto, en principio son indisponibles por el legislador autonómico”. Aunque el Estatuto es una ley orgánica no es un argumento acertado considerar que “es una norma hábil para el desarrollo de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 81.1 de la Constitución. Una vez más, no se hace otra cosa que recoger la jurisprudencia constitucional al respecto. La reserva de ley va referida al desarrollo “directo”, o sea, al desarrollo de los aspectos sustanciales del contenido del derecho, a la regulación de los elementos esenciales de la definición o, en otras palabras, la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho, fuera de ello podrá ser regulado por ley ordinaria. Los derechos situados fuera de la sección 1ª pueden ser desarrollados por ley ordinaria, que puede ser tanto estatal como autonómica.
2. Entra en juego el artículo 149.1.1. de la Constitución. Fuera de este ámbito de la determinación de las condiciones básicas comunes, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar y concretar la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales.
3. El artículo 139 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no es un mandato de monolítica uniformidad ni tampoco un título competencial del Estado sino un límite a la diversidad que entraña la autonomía legislativa. Por lo tanto, respetando ese límite, puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional.
4. Aunque se elude de pasada, anuda el Consejo Consultivo la declaración de derechos a las competencias asumidas por la comunidad al señalar que “el campo de actuación legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia (...) queda delimitado (...) en otros preceptos relativos a la distribución de competencias”, de tal suerte que “fuera de este ámbito de la determinación de las condiciones básicas comunes, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar y concretar la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales, *siempre que tengan competencia sobre la materia objeto del derecho*”⁶⁰.

⁶⁰ La cursiva es nuestra.

5. Consejo Consultivo de Castilla y León

El Consejo Consultivo de Castilla y León empieza por asumir lo dicho por el Consejo Consultivo catalán en cuanto al contenido de los Estatutos en el sentido de que el artículo 147.1 establece un mínimo imprescindible y necesario aunque “ello no implica sin embargo la exclusión de determinadas materias que el legislador estatuyente puede decidir incorporar a su parte dispositiva, a fin de atribuir un mayor significado al ejercicio del autogobierno, es decir, al objeto de expresar de forma más precisa el alcance de la autonomía política que el estatuto como norma institucionaliza”, distinguiendo, como hace el Consejo catalán entre un contenido necesario y un contenido posible, en el que cabría incluir una declaración de derechos siempre y cuando la misma respetase unas limitaciones constitucionalmente fundamentales que no son otras, como hemos visto, que: reserva de ley orgánica, sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido de acuerdo con el artículo 149.1.1ª CE, la que se deriva de la propia naturaleza jurídica del Estatuto, en su condición de norma institucional básica, lo cual significa que se trata de una norma dirigida de forma primordial a orientar y al mismo tiempo limitar los poderes públicos de Castilla y León, y en el marco de sus competencias, a los entes locales del mismo ámbito territorial y, por último, la imposibilidad de realizar determinadas previsiones diferenciadoras por mor del artículo 139.1 CE.

Desarrolla el Consejo Consultivo estas limitaciones en el sentido referido *supra*, siguiendo muy de cerca, literal incluso, el Dictamen del Consejo consultivo gallego, concluyendo que la inserción de una tabla de derechos en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas puede ser conforme a la Constitución siempre y cuando se tenga en cuenta lo siguiente:

1. No se puede considerar que las tablas de derechos dentro de los estatutos de autonomía supongan, en sí mismas, una invasión de las competencias que la Constitución reserva al Estado.
2. La intervención de las Comunidades Autónomas en ese campo está sujeta fundamentalmente a un requisito, que consiste en poseer un título competencial que las habilite para llevar a cabo la actuación que se trate.
3. La actuación de las Comunidades Autónomas en materia de derechos y libertades está sujeta a límites, ya que no pueden interferir en las atribuciones que corresponden al Estado. Así, en primer lugar, no han de invadir el ámbito que el artículo 81 CE atribuye a las leyes orgánicas. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas tampoco pueden interferir en las competencias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado.
4. Las Comunidades Autónomas pueden desarrollar los principios rectores de la política social y económica, recogidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución. También pueden desarrollar las leyes orgánicas siempre que los derechos de que se trate entren dentro de su ámbito competencial.

5. La igualdad a la que se refiere el artículo 149.1.1ª y el artículo 139.1 CE no exige un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sino, por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas. La competencia estatal, en definitiva, debe hacerse compatible con el principio de autonomía. Lo que garantiza el Estado mediante su competencia de regular las condiciones básicas es garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Así pues, no debe entenderse vedado a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cualquier competencia que incida o regule derechos o deberes, sino sólo cuando lo hagan vulnerando su contenido esencial y las condiciones básicas que garantizan su igualdad.

6. Consejo Consultivo de Canarias

El dictamen no hace referencia alguna a la posible inclusión de una carta de derechos, ello es debido a que la propuesta de reforma no lo incluye. Únicamente realiza una referencia genérica.

C) Conclusión

En definitiva, a la luz de lo anterior y como se refleja en la tabla que aparece a continuación podemos constatar una **plena coincidencia** de los órganos consultivos por lo que podemos afirmar la existencia de una **doctrina común** de los Consejos Consultivos autonómicos en torno a la introducción de una carta de derechos en los Estatutos de autonomía, que a grandes trazos y por no ser reiterativos, podemos resumir diciendo que estiman la constitucionalidad de esta novedad siempre y cuando se respeten una serie de limitaciones que no son otras que: 1. el principio de reserva de ley del artículo 53.1 Ce lo que impide a las Comunidades Autónomas regular derechos de la Sección 1ª dejando claro que el Estatuto de Autonomía a pesar de ser una ley orgánica no cumple con las exigencias del artículo 81 CE y no es apto para tal fin. Dicha reserva de ley orgánica tiene un significado bien definido por el Tribunal Constitucional. Fuera de dicho ámbito, el derecho en cuestión puede ser desarrollado por ley autonómica; 2. La reserva al Estado de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª CE; 3. El artículo 139.1 CE que establece la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional, que no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones,

por lo que, especialmente en relación a los derechos sociales que son los que en mayor medida conforman estas cartas pueden darse diferencias interterritoriales; 4. La conexión entre los derechos reconocidos y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Señalar que para desarrollar esta doctrina utilizan la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha elaborado a la hora de interpretar dichos preceptos, sin ningún tipo de innovación, salvo lo señalado por el Consejo Consultivo de Catalunya y asumido también por el Consejo Consultivo de Castilla León en el sentido de partir de que la enumeración del artículo 147 no cabe entenderla como un *numerus clausus*, lo que permite distinguir entre un contenido necesario del Estatuto de Autonomía, que vendría marcado por dicho precepto, es decir: La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas; y un contenido posible, complementario del anterior, en el que cabría incluir una Carta de Derechos con dichas limitaciones.

Cuestión problemática es la relativa a la previsión estatutaria de un recurso ante el TSJ para la garantía de estos derechos, mientras que el Consejo Consultivo de Galicia considera, sin profundizar, que es inconstitucional, los Consejos Consultivos de Catalunya y Castilla y León, consideran que la constitucionalidad puede salvarse siempre y cuando la efectividad de dicho recurso quede diferida a la modificación de las correspondientes normas estatales. En este sentido, causa extrañeza que desaparezca del texto definitivo del Estatuto de Catalunya, la disposición adicional novena, que iba en este sentido, la cual estaba recogida en la propuesta de reforma aprobada por el parlamento catalán, a la vista de ello puede concluirse, que para el Consejo Consultivo catalán es inconstitucional el texto aprobado por las Cortes.

D) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre resuelve los Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos de Aragón y la Junta de Castilla-la Mancha, contra el artículo 20, por el que se da nueva redacción al artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que en su tenor literal establece:

“Se garantiza el derecho a los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y con la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley”

La importancia fundamental de estas sentencias radica en el hecho de que el Tribunal Constitucional da las claves sobre la Constitucionalidad de que los Estatutos de Autonomía puedan incluir Cartas de Derechos, viniendo a culminar un debate doctrinal de gran trascendencia.

El Tribunal, tras examinar los principios estructurales de la organización territorial del Estado que contiene la Constitución, determinar cual es la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y profundizar en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, intenta establecer cual es el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía, para posteriormente determinar si es o no posible que los Estatutos de Autonomía reconozcan derechos a los ciudadanos.

Para el Tribunal, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía, va más allá del previsto en el artículo 147.2 y 3 CE, pues “ incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aún no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto a norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma”⁶¹

En segundo lugar y en relación con la posible vulneración del artículo 139. 1 CE, la sentencia advierte que este artículo “no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho que se trate y el reparto competencial en la materia implicada” (STC 247/2007, FJ 13), pero el Tribunal, establece unos límites a la posible diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas. Estos límites son:

1. La necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto (arts. 53.1 y 81.1 CE), que impone respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles.

⁶¹ STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 12)

2. La competencia estatal para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE), y las competencias exclusivas, legislativas o, de legislación básica que tiene atribuidas el Estado. (STC 247/2007, FJ 14)

Cabe observar, poniendo en relación la jurisprudencia del TC analizada hasta el momento, con la Doctrina de los Consejos Consultivos, que hay una coincidencia en cuanto a los límites señalados para que los Estatutos de Autonomía puedan reconocer derechos, la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles (arts. 53.1 y 81.1 CE), respeto a las condiciones básicas (149.1 CE), la igualdad en el disfrute (art. 139 CE), y el hecho de que las materias reguladas estén en el ámbito de las competencias autonómicas. Pero, el Tribunal Constitucional ha ido más allá de establecer únicamente los límites, determinando cual será el valor de estas declaraciones o enunciados. Así, señala la posibilidad de que los Estatutos contengan “ enunciados de verdaderos derechos públicos subjetivos dotados de eficacia jurídica directa en los ámbitos concretos en los que la propia constitución abre tal posibilidad en alguno de sus preceptos” (FJ 15), es decir en desarrollo del artículo 147.2 c), sin embargo, en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 147.2 d) CE, señala el Tribunal que “los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por si mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos” (FJ 15), necesitando por tanto la colaboración del legislador autonómico para su desarrollo. De este modo, los Estatutos de Autonomía pueden establecer derechos subjetivos por si mismos en el ámbito institucional del contenido estatutario, mientras que en el ámbito de atribución competencial, requieren la colaboración del legislador autonómico, debiendo entenderse estos enunciados como “mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya”

I. CUADRO COMPARATIVO DE LA DOCTRINA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y DE LA JURISPRUDENCIA DEL TC SOBRE LA INCLUSIÓN DE DERECHOS

CONSEJO CONSULTIVO DE CATALUNYA	CONSEJO CONSULTIVO DE GALICIA	CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCIA	CONSEJO CONSULTIVO DE ASTURIAS	CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLAY LEON	DOCTRINA COMÚN	JURISPRUDENCIA TC
<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p> <p>Recurso ante TSJ: constitucional, siempre que exista remisión a la normativa estatal.</p>	<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p> <p>Recurso ante el TSJ: Inconstitucional</p>	<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p>	<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p> <p>Recurso ante TSJ: constitucional, siempre que exista remisión a la normativa estatal</p>	<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p> <p>Inclusión recurso ante TSJ siempre que el Estatuto remita a la legislación estatal</p>	<p>Constitucional</p> <p>Limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reserva de ley (artículo 53.1.) - Condiciones <p>básicas (artículo 149.1. CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad en el disfrute (artículo 139.1. CE) <p>-Ámbito competencial</p> <p>Ámbito del art. 147.2 c): Puede establecer el EA derechos subjetivos.</p> <p>Ámbito del art. 147.2 d): necesidad de colaboración del legislador autonómico. Por si mismo, directrices, objetivos o mandatos.</p>	

E) Análisis de la constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes

1. *Consell Consultiu de Catalunya*

El Consell no analiza todos los preceptos contenidos en el Título I de la propuesta sino solo aquellos que plantean algún tipo de controversia. Así su examen se limita al artículo 21.1 (derechos y deberes en el ámbito de la educación), Artículo 28.2 (derecho de participación), artículo 32.5 (derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales), artículo 42.3 (fomento de la participación) y 50.1 (los medios de comunicación social),

Artículo 21.1. (Derechos y deberes en el ámbito de la educación)

Este apartado, relativo al derecho fundamental a la educación y los deberes que comporta, establecía lo siguiente: “Todas las personas tienen el derecho a la enseñanza pública y de calidad y a acceder en condiciones de igualdad. La Generalidad debe establecer un modelo educativo que garantice este derecho y en el que la enseñanza pública es laica”.

La cuestión controvertida es la referencia a que “la enseñanza pública es laica”. Analiza el Consell si tal referencia es conforme a la Constitución. Es necesario determinar si la calidad de laica atribuida a la enseñanza dispone de cobertura constitucional. Se trata, sobre todo, del artículo 16.3 CE, que reconoce la libertad religiosa estableciendo que “ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Y también del artículo 27.3 CE que, al reconocer el derecho a la enseñanza, preceptúa que “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

Recuerda el Consell que el laicismo es aquella característica del pensamiento político y social que defiende la independencia del Estado de toda influencia religiosa. El concepto de laico se atribuye a aquella situación que prescinde de la formación religiosa y, de forma más específica, comporta la exclusión de la instrucción religiosa de las escuelas. Señala el Consell, siguiendo la jurisprudencia constitucional que “la Constitución no establece explícitamente un modelo de Estado laico sino que opta, en el marco de su carácter aconfesional, por institucionalizar un compromiso del Estado con el hecho religioso, en la medida en que prescribe que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Por lo tanto, de acuerdo con este precepto constitucional, “el Estado no es ni indiferente ni, tampoco, únicamente

tolerante, sino que muestra una especial vinculación respecto al hecho religioso arraigado en la sociedad, a través del instrumento de la cooperación, en especial respecto del culto religioso católico. Pero, ciertamente, lo hace sin excluir otras modalidades de culto.

Como consecuencia de esta configuración constitucional del hecho religioso, el artículo 27 de la Constitución, relativo al derecho a la educación, prescribe en su apartado 3, que “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Es decir, “éste es un precepto que pone de relieve de forma especial el compromiso del poder público, aun siendo aconfesional, con el hecho religioso en un ámbito sectorial de la vida social como es el ejercicio del derecho a la educación”.

Mantiene el Consell que la configuración de la enseñanza laica a la que se refiere el apartado 1 del artículo 21 de la Propuesta de Reforma “no impide ni es obstáculo para la garantía que deben ofrecer los poderes públicos del derecho que asiste a los padres a la formación religiosa que sus hijos han de recibir de acuerdo con sus convicciones. Teniendo en cuenta lo anterior dictamina que “no hay impedimento constitucional para que en la previsión establecida por el artículo 21.1 de la Propuesta de Reforma, el derecho a la enseñanza pública sea calificado de laico”

Sin embargo, a pesar de dictaminar la constitucionalidad de la referencia a la enseñanza laica, ésta desaparece en la propuesta aprobada por el Parlament de Catalunya y en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 21. Derechos y deberes en el ámbito de la educación.</p> <p>1. Todas las personas tienen derecho a la enseñanza pública y de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalidad debe establecer un modelo educativo que garantice este derecho y en el que la enseñanza pública es laica.</p>	<p>Referencia a enseñanza pública “laica”, constitucional</p>	<p>Artículo 21. Derechos y deberes en el ámbito de la educación.</p> <p>1. Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalidad debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos.</p>	<p>Artículo 21. Derechos y deberes en el ámbito de la educación.</p> <p>1. Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalitat debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos.</p>

Artículo 28.2. (Derecho de participación)

En el apartado 2 del artículo 28 se establecía que “Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes”.

Precisa el Consell que el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo que prescribe este precepto, según lo que establezca la ley, se refiere al derecho de los ciudadanos de la unión Europea a “ejercer el derecho de sufragio en las elecciones municipales y en las europeas (artículo 19.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) y al derecho de los ciudadanos no comunitarios de acuerdo con criterios de reciprocidad que establece el artículo 13.2 CE. Por lo tanto, concluye el Consell, “el artículo 28.2 es constitucional”.

El texto del artículo 28 de la Propuesta no sufre cambio alguno ni en el texto aprobado por el Parlament de Catalunya ni en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Artículo 28. Derecho de participación. 2. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes.	Constitucional	Artículo 29. Derecho de participación. 2. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes.	Artículo 29. Derecho de participación. 2. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las Leyes.

Artículo 32.5. (Derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales)

El apartado 5 del artículo 32 de la Propuesta de Reforma, prescribe que: “Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán, y no pueden exigir a la persona interesada la traducción al castellano”.

Señala el Consell que este precepto establece un nuevo régimen jurídico del uso de las lenguas oficiales en las relaciones de los ciudadanos de Cataluña con

los órganos del Estado, predeterminando una forma específica en cuanto a la lengua a utilizar en la tramitación de los escritos dirigidos a estas instituciones, sin otra precisión en cuanto a la vía jurídica que debe regularlas concluyendo que “en la medida en que falta esta precisión, el artículo 32.5 sólo será constitucional si incorpora la previsión de una remisión a las leyes”.

Observamos como el texto aprobado por el Parlament de Catalunya incorpora esta recomendación y así, al texto inicial “Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal añade la expresión “de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente”. Esta redacción se mantiene en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 32. Derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales.</p> <p>5. Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán, y no pueden exigir a la persona interesada la traducción al castellano.</p>	<p>Necesidad de incorporar previsión de una remisión a las leyes</p>	<p>Artículo 33. Derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales.</p> <p>5. Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán, y no pueden exigir a la persona interesada la traducción al castellano.</p>	<p>Artículo 33. Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales.</p> <p>5. Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente. Estas instituciones deben atender y deben tramitar los escritos presentados en catalán que tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica.</p>

Artículo 42.3. (Fomento de la participación) y 50.1. (Los medios de comunicación social).

Dentro de los principios rectores (Capítulo V, del Título I de la propuesta) se hace referencia expresa a los medios de comunicación en dos ocasiones. La pri-

mera en el artículo 42.3 (fomento de la participación) y la segunda en el artículo 50.1 (los medios de comunicación social).

El artículo 42.3 establece que: “Los poderes públicos deben procurar que las campañas institucionales que se organicen en ocasión de los procesos electorales tengan como finalidad la de promover la participación ciudadana y que los electores reciban de los medios de comunicación una información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político sobre las candidaturas que concurren en los procesos electorales”.

Por su parte, el artículo 50.1 preceptúa que: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y neutral, y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso”.

La cuestión controvertida en ambos preceptos se cierne a la referencia a la neutralidad informativa. Y es que como han advertido tanto el Tribunal Europeo de Derechos humanos⁶² como el Tribunal Constitucional español⁶³, la limitación del derecho a la información al relato puro, objetivo y aséptico de hechos, no resulta constitucionalmente aceptable ni compatible con el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad amplia, sin los cuales no hay sociedad democrática por lo que el derecho fundamental reconocido en el art. 20 C.E., no puede restringirse a la comunicación objetiva y aséptica de hechos, restricción contraria a uno de los objetivos de una sociedad democrática.

En relación con el artículo 42.3., señala el Consell Consultiu “el mandato según el cual las campañas institucionales para promover la participación política a través de los medios de comunicación –que las difunden por previa decisión de los poderes públicos–, deben ser neutrales, es una consecuencia lógica del principio constitucional del pluralismo político, que informa el ordenamiento jurídico (art. 1.3 CE) y la actuación de los poderes públicos.”, por lo que, la referencia a la neutralidad en este punto es constitucional⁶⁴.

⁶² Vide por todas entre otras, sentencias Lingens de 8 de julio de 1986 Handyside, 7 de diciembre de 1976 y Barthold, de 25 de marzo de 1985.

⁶³ Vide por todas sentencias 171/1990, de 12 de noviembre, 173/1995, de 21 de noviembre, y 297/2000 de 11 de diciembre.

⁶⁴ Opinión contraria mantiene CATALA i BAS, que señala que “ la postura del Consell no es acertada pues, en el primer caso, une la neutralidad a las campañas institucionales y eso no es lo que parece decir el precepto en cuestión que parece distinguir entre campañas institucionales con ocasión de procesos electorales a las que se impone como finalidad la promoción de la participación ciudadana y la exigencia de que los electores durante los procesos electorales reciban de los medios de comunicación una información neutral y objetiva. Es decir, estas dos características se predicen no de las campañas institucionales sino de la labor de los medios de comunicación durante dichos procesos”, por lo que en definitiva, esta referencia a la neutralidad vulnera el artículo 20 CE. CATALA i BAS, Alexandre H., “La inclusión....” op cit. 2005, p. 104.

Postura contraria mantiene respecto a la mención a la neutralidad informativa en el segundo precepto. Recogiendo la jurisprudencia constitucional, el Consell recuerda que “la neutralidad como criterio definidor de la información es la equidistancia, que, como tal, hace abstracción del pluralismo a la vez que lo niega. En los términos utilizados por la jurisprudencia constitucional, y en la medida que impide la libertad de tendencia en los medios de comunicación privados, la información entendida como neutral reduce el alcance de la opinión pública libre. En este sentido, cuando son los poderes públicos las instancias a las que, según la Propuesta de Reforma (art. 50.1), les corresponde “promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información [...] neutral [...]”, hay que concluir que estos poderes públicos están ejerciendo o pueden ejercer un poder de intervención sobre la información. Una intervención que, en la medida en que podría mediatizar su contenido, infringe el derecho fundamental a comunicar información de los medios de comunicación de carácter privado, porque limita el derecho a definir la línea editorial o tendencia”. Otra cosa, seguirá diciendo el Consell Consultiu es la referencia la neutralidad informativa cuando se aplica a los medios de comunicación públicos respecto a los cuales dicha mención es constitucional. A la luz de lo anterior, dictamina el Consell Consultiu que “la incorporación del adjetivo neutral de la información con carácter general y sin distinciones lesiona el artículo 20.1.d CE, entendido en relación con el artículo 1.1 CE, razón por la cual el apartado 1 del artículo 50 de la Propuesta de Reforma es inconstitucional en lo que se refiere a la actividad informativa de medios de comunicación de naturaleza privada”.

Vemos que lo dicho por el Consell Consultiu es atendido en su totalidad por el Parlamento de Catalunya. Así el texto de artículo 42.3 de la propuesta dictaminada por el Consell se traslada tal cual al definitivo artículo 43.3., mientras que el texto del artículo 50.1. de la propuesta sufre alteraciones, siguiendo el dictamen del Consell cuando se recoge en el definitivo artículo 52.1. Desaparece la referencia la neutralidad en relación con los medios de comunicación privados y se introduce la referencia expresa a la neutralidad en lo que respecta a los medios de comunicación públicos.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Art. 42.3.: “Los poderes públicos deben procurar que las campañas institucionales que se organicen en ocasión de los procesos electorales tengan como finalidad la de promover la participación ciudadana y que los electores reciban de los medios de comunicación una información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político sobre las candidaturas que concurren en los procesos electorales”.	Constitucional la referencia a la información “ neutral ”	Art. 43.3.: 3. Los poderes públicos deben procurar que las campañas institucionales que se organicen en ocasión de los procesos electorales tengan como finalidad la de promover la participación ciudadana y que los electores reciban de los medios de comunicación una información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político sobre las candidaturas que concurren en los procesos electorales.	Art. 43.3.: 3. Los poderes públicos deben procurar que las campañas institucionales que se organicen en ocasión de los procesos electorales tengan como finalidad la de promover la participación ciudadana y que los electores reciban de los medios de comunicación una información veraz, objetiva, neutral y respetuosa del pluralismo político sobre las candidaturas que concurren en los procesos electorales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Art. 50.1: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y neutral , y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso	Inconstitucional la referencia a información “ neutral ”	Artículo 52..1. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. En el caso de los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral.	Art. 52.1.: Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. En el caso de los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral.

2. Consejo Consultivo de Andalucía

Realiza el Consejo Consultivo una serie de consideraciones a los siguientes artículos de la Propuesta: Artículo 12 (Titulares); Artículo 17.1 (Protección a la familia); Artículo 17.2 (Protección a la familia); Artículo 20.1 (Muerte digna); Artículo 21.2 (Educación); Artículo 30.2 (Participación política); Artículo 33 (Cultura); Artículo 35 (Orientación sexual); Artículo 36 (Deberes); Artículo 37.12º (Principios rectores de las Políticas 50 Públicas); Artículo 38 (Vinculación de los poderes públicos y de los particulares); Artículo 40 (Efectividad de los principios rectores). La de mayor importancia es la que afecta al derecho a la educación recogido en el artículo 21.2. al tratar la cuestión de la introducción del principio de laicidad. En general son recomendaciones de técnica legislativa con el objeto de mejorar la redacción del precepto en cuestión ganando en claridad.

Artículo 9 y Artículo 12. (Titulares de los derechos)

Para el Consejo, la Proposición de Reforma trata –sin la precisión debida– el tema de la titularidad de los derechos y deberes en ésta reconocidos, y lo hace tanto en el artículo 9 como en el artículo 12. A diferencia del artículo 9.1, el artículo 12⁶⁵ sí considera titulares de los derechos y deberes declarados en el Estatuto a los extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea si tienen vecindad administrativa en Andalucía, Señala el Consejo, a la vista del artículo 13 CE, de la LO 4/2000, de 11 de enero y de la jurisprudencia constitucional⁶⁶ que “debe realizarse en el texto una reformulación de la titularidad de los derechos. Una opción a considerar puede ser la de sistematizar los derechos según se refieran a andaluces, extranjeros o ciudadanos de la Unión Europea, aunque la actual es igualmente operativa con algunas matizaciones clarificadoras”.

Observamos que el texto aprobado por el Parlamento Andaluza asume la recomendación del Consejo y así el artículo 9 se abre con la siguiente dicción: “todas las personas que viven en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos...”

⁶⁵ Art. 12. “Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30.”

⁶⁶ SSTC 107/1984, de 23 de noviembre y 115/1987

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 9. Derechos y deberes.</p> <p>1. Todos los andaluces gozan de los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución y en este Estatuto.</p> <p>4. Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Andalucía que no gocen de la nacionalidad española tendrán garantizados los derechos y deberes de los andaluces, así como su plena integración, dentro del marco constitucional, en la vida social, económica, política y cultural de la Comunidad Autónoma, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las leyes del Estado.</p>	<p>Debe realizarse en el texto una reformulación de la titularidad de los derechos</p>	<p>Artículo 9. Derechos.</p> <p>1. Todas las personas que viven en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.</p>	<p>Artículo 9. Derechos.</p> <p>1. Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.</p>

18
68

Artículo 17. (Protección a la familia)

Bajo la rúbrica protección a la familia, el artículo 17 se ocupa en su apartado primero de garantizar las ayudas públicas en los términos que contemple la ley para las diversas modalidades de familia, mientras que su apartado 2 se refiere a los derechos de las parejas no casadas. Señala el Consejo que la referencia a las parejas no casadas es “congruente con el concepto abierto de familia que ofrece la Constitución Española en su artículo 39 y late en los artículos 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, que no permite restringir su protección a la constituida por el matrimonio”

Considero insuficiente el Consejo que el apartado 1 del precepto se refiera solo a las ayudas económicas recomendándose que se modifique el texto para dar

cabida a una referencia a la protección integral de la familia amparándose para ello en diversos instrumentos internacionales que van en dicho sentido⁶⁷. Así señala que el texto “puede ser completado, concordándolo con el mandato del artículo 39 de la Constitución Española, del que resulta que los poderes públicos –siempre, naturalmente, en el ámbito de sus respectivas competencias– están obligados a la “protección social, económica y jurídica de la familia”. También pone de relieve que “la referencia que se hace a las “situaciones de las diversas modalidades de familia” resulta imprecisa por lo que debería mejorarse la redacción concretando que se trata de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil”.

A la vista de lo anterior el Consejo termina proponiendo un a nueva redacción del artículo 17.1. que es recogida íntegramente en el texto aprobado por el Parlamento andaluz y que, igualmente, figura en el texto definitivo del nuevo Estatuto.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 17. Protección a la familia.</p> <p>1. Se garantiza el acceso a las ayudas públicas que establezca la ley para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia.</p>	<p>Propuesta del Consejo: Artículo 17. Protección a la familia.</p> <p>1. Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia. La ley regulará el acceso a las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil”</p>	<p>Artículo 17. Protección de la familia.</p> <p>1. Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia. La ley regulará el acceso a las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil.</p>	<p>Artículo 17. Protección de la familia.</p> <p>1. Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia. La ley regulará el acceso a las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil.</p>

Por lo que respecta al punto 2 del artículo 17, considera el Consejo que la expresión “parejas no casadas” empleada tiene un contenido excesivamente amplio, por lo que considera necesario “acotar el término o, bien, mantener la redacción de la Propuesta, pero disponiendo que las parejas no casadas, en los términos previstos en la ley, tendrán derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia”. Recomendaciones no asumidas por el Parlamento andaluz y que no figuran en el texto definitivo.

⁶⁷ Artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos, artículo 16 de la Carta Social Europea, artículo 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo II-93, apartado 1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
2. Todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. Las parejas no casadas inscritas en el Registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma.	Acotar el término “parejas no casadas” o, bien, mantener la redacción de la Propuesta, pero disponiendo que las parejas no casadas, en los términos previstos en la ley, tendrán derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia	2. Todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. Las parejas no casadas inscritas en el registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma.	2. Todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. En el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, las parejas no casadas inscritas en el registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas.

Artículo 20. (Muerte digna)

Señala el Consejo que tanto el contenido del artículo como el título mismo carecen de concreción pues con la actual redacción del artículo 20.1 no queda claro, en el contexto de los derechos sociales recogidos en este título, qué tipo o forma de asistencia o prestación pública es la garantizada por este precepto, lo cual debería especificarse. Propone el Consejo una nueva redacción del punto 1 de este precepto a partir de las consideraciones hechas y que es recogido en el texto aprobado por el Parlamento andaluz. Sin embargo, la redacción final que aparece en el nuevo Estatuto de Andalucía difiere en gran parte de la redacción surgida del Parlamento andaluz aunque recoge en esencia lo recomendado por el Consejo al señalarse que se tiene derecho “a la plena dignidad en el proceso de su muerte”.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Artículo 20. Muerte digna. 1. Se garantiza a todos el derecho a morir dignamente.	Propuesta del Consejo: Artículo 20. Muerte digna “1. Se garantiza a toda persona el derecho a vivir dignamente el proceso de su muerte”.	Artículo 20. Muerte digna. 1. Se garantiza a todas las personas el derecho a vivir dignamente el proceso de su muerte.	Artículo 20. Testamento vital y dignidad ante el proceso de la muerte. 2. Todas las personas tienen derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a la plena dignidad en el proceso de su muerte.

Artículo 21.2. (Educación)

El artículo 21 de la proposición de reforma se refiere al derecho a la educación, la cuestión polémica al igual que en Catalunya se centra en la mención a la laicidad de la enseñanza contenida en el segundo punto de este precepto en los siguientes términos: 2. “La enseñanza pública es laica, sin perjuicio del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones. Todos los centros educativos deberán respetar la libertad religiosa de los miembros de la comunidad escolar”.

Al igual que el Consejo Consultivo de Cataluña, el Consejo andaluz analiza la adecuación de esta mención a los artículos 16 y 27 CE. De estos preceptos más lo señalado en el artículo 2.1. c de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa⁶⁸, en el artículo 18.1. de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación⁶⁹ y los artículos 3.c⁷⁰. y 2.2.b⁷¹. de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación, reconoce el Consejo que el marco constitucional señalado no deja duda de que el Estado español no es ajeno en la materia de la enseñanza pública al hecho religioso, al cual le une una especial vinculación a través del instrumento de la cooperación, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional⁷².

A la vista de lo anterior y en términos coincidentes con el Consejo Consultivo catalán concluye que la definición de la enseñanza pública como laica contenida en el artículo 21.2. no presenta “objeción alguna desde el punto de vista constitucional”, máxime “cuando el propio precepto deja a salvo expresamente “el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones”.

Simplemente resaltar que mientras que en el texto aprobado por el Parlamento catalán desaparece la mención al carácter laico de la enseñanza, aquí sucede todo lo contrario manteniéndose hasta el texto definitivo.

⁶⁸ Se recoge el derecho de toda persona a “elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

⁶⁹ Se impone a los centros públicos desarrollar sus actividades “con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución”

⁷⁰ Los padres, en relación con la educación de sus hijos, tienen los siguientes derechos: “c) A que reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

⁷¹ Se reconocen al alumno los siguientes derechos básicos: “b) A que se respete su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas y sus convicciones morales, de acuerdo con la Constitución.”

⁷² STC 46/2001, 128/2001, 154/2002 y 101/2004.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 21. Educación</p> <p>2. La enseñanza pública es laica, sin perjuicio del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones. Todos los centros educativos deberán respetar la libertad religiosa de los miembros de la comunidad escolar.</p>	<p>Es constitucional la referencia a que la enseñanza pública es laica</p>	<p>Artículo 21. Educación.</p> <p>2. La enseñanza pública es laica, sin perjuicio del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo a sus propias convicciones.</p>	<p>Artículo 21. Educación.</p> <p>2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. La enseñanza pública, conforme al carácter aconfesional del Estado, será laica. Los poderes públicos de la Comunidad tendrán en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza.</p>

Artículo 30.2. (Participación política)

De acuerdo con el mismo: “Sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, y dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior.”

Considera el Consejo que el precepto ganaría en claridad si en vez de aludir al “marco constitucional” se concretara con la mención “dejando a salvo el marco constitucional”. Observamos, sin embargo, que en este caso no se sigue la recomendación del Consejo manteniéndose con ligeras variaciones el texto original en el que aparece la expresión controvertida.

PROPOSICIÓN DE REFORMA	DICTAMEN	TEXTO PARLAMENTO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 30. Participación política.</p> <p>2. Sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, y dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior.</p>	<p>Redacción propuesta por el Consejo:</p> <p>“Sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 13.2 CE”.</p>	<p>Artículo 30. Participación política.</p> <p>2. Sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea, y dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior.</p>	<p>Artículo 30. Participación política.</p> <p>2. La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.</p>

Artículo 33. (Cultura)

“Todos tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura y al pleno disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía”.

Para el Consejo el adjetivo “pleno” que acompaña a disfrute puede dar lugar a confusión pues “el reconocimiento de un derecho en condiciones de igualdad al pleno disfrute de los bienes que se indican puede llevar a entenderlo y reclamarlo en términos que no sean acordes con el ordenamiento jurídico, ya que el disfrute de los bienes por parte de quien sea su propietario, único que puede ser calificado como pleno con las limitaciones que establezcan las normas en cada caso, no puede extenderse en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos”, por lo que aboga por su supresión, recomendación que se acoge por el parlamento andaluz y que se mantiene en el nuevo Estatuto de Autonomía.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 33. Cultura.</p> <p>Todos tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura y al pleno disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía.</p>	<p>Supresión del término “pleno”</p>	<p>Artículo 33. Cultura.</p> <p>Todos tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz.</p>	<p>Artículo 33. Cultura.</p> <p>Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz.</p>

Artículo 35. (Orientación sexual)

“Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual. Los poderes públicos impulsarán políticas para favorecer su ejercicio”.

Para el Consejo la parte final del artículo, “Los poderes públicos impulsarán políticas para favorecer su ejercicio”, es confusa proponiendo una redacción alternativa en el que se remarque que las políticas públicas en este campo irán encaminadas a *garantizar* el ejercicio de este derecho, recomendación que es recogida por el Parlamento andaluz y que se refleja asimismo en el texto definitivo del nuevo Estatuto.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 35. Orientación sexual.</p> <p>Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual. Los poderes públicos impulsarán políticas para favorecer su ejercicio.</p>	<p>Redacción propuesta por el Consejo: “Los poderes públicos impulsarán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho”.</p>	<p>Artículo 35. Orientación sexual.</p> <p>Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho.</p>	<p>Artículo 35. Orientación sexual.</p> <p>Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho.</p>

Artículo 36. (Deberes)

Considera el Consejo un acierto la referencia a los deberes, novedad que se plasma en la propuesta de reforma pues es importante remarcar en el Estatuto “prescripciones capitales para el desenvolvimiento de la convivencia democrática, que en todo caso son conformes con la Constitución Española”. Propone el Consejo desagregar el contenido de este precepto en dos artículos pues el apartado 2 tiene autonomía propia e incluso podría variar de ubicación al hacer referencia a la protección del medio ambiente solo que refiriéndolo únicamente al sector empresarial. Sin embargo, en esta ocasión, no han sido atendidas las recomendaciones del Consejo no desdoblándose el precepto ni tampoco cambiándose el punto dos de ubicación.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 36. Deberes.</p> <p>2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.</p>	<p>Desagregar su contenido en dos artículos</p>	<p>Artículo 36. Deberes.</p> <p>2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.</p>	<p>Artículo 36. Deberes.</p> <p>2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.</p>

Artículo 37.12. (Principios rectores de las políticas públicas)

El nuevo Estatuto andaluz, al igual que el catalán, no así el valenciano, distingue entre derechos y principios rectores, distinción encomiable para fijar de forma clara que son auténticos derechos subjetivos exigibles por los particulares y que son principios que orientan la actividad de los poderes públicos. Otra cosa es que luego no se lleve a cabo esta diferenciación de forma nítida y se presenten como derechos lo que no son sino principios rectores.

El artículo 37.12 recoge como principio rector: “La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su emancipación”. Aquí el Consejo se limita a recomendar la sustitución del término “emancipación” por el de “independencia”, sin mayores explicaciones. Cabe suponer que dicho cambio lo propone para que no se produzca confusiones en relación con la figura de la emancipación recogida en los artículos 314 y siguientes del Código Civil.

En este caso, en el texto aprobado por el parlamento andaluz, y que es el mismo que aparece en el nuevo Estatuto de Autonomía, el término “emancipación” es sustituido tal como había recomendado por el Consejo pero no por el término “independencia” como sugería éste sino por el de “autonomía personal”.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 37. <i>Enumeración</i></p> <p>12.º La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su emancipación.</p>	<p>Sustituir “emancipación” por “independencia”</p>	<p>Artículo 37. <i>Políticas públicas.</i></p> <p>8.º La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal.</p>	<p>Artículo 37. <i>Principios rectores.</i></p> <p>8.º La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal.</p>

Artículo 38. (Vinculación de los poderes públicos y de los particulares)

Para el Consejo la vinculación sólo a los derechos del capítulo II es incompleta pues se obvia a la prohibición de discriminación ubicada en el capítulo I. Además, advertirá que el precepto adolece de una deficiente técnica legislativa, sin mayores explicaciones, por lo que propone una nueva redacción. Observamos que se incorpora al texto aprobado por el Parlamento andaluz dos de las sugerencias hechas por el Consejo: la referencia a la prohibición de discriminación y la sustitución del término “particulares” por “ciudadanos andaluces”. En el texto definitivo se mantiene lo primero pero no lo segundo que vuelve a su redacción original.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares.</p> <p>Los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto.</p>	<p>Redacción propuesta: “La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el capítulo II de este título vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los ciudadanos andaluces. El Parlamento aprobará (...)”</p>	<p>Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares.</p> <p>La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los ciudadanos andaluces, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos.</p>	<p>Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares.</p> <p>La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos.</p>

Artículo 40. (Efectividad de los principios rectores)

Los principios no son auténticos derechos subjetivos y, por lo tanto, informan la actuación de los poderes públicos pero no son directamente exigibles mientras no sean desarrollados por ley. De acuerdo con el artículo 53.3 CE los principios rectores informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. La existencia de los principios rectores implica la prohibición de cualquier actividad en sentido contrario por parte de los poderes públicos respecto de estos principios pero el problema de fondo planteado es el grado de vinculación de los poderes públicos respecto de ellos. Con razón, la existencia de estos principios rectores no puede conducir a una actitud abstencio-

nista por parte de los poderes públicos, sino más bien exigen una actitud positiva de los poderes públicos que deben concretizar dichos principios y desarrollar su actividad conforme a los mismos, pues su cumplimiento no puede ser diferido indefinidamente aunque sí demorado. Los principios rectores suponen un contenido constitucionalmente mínimo que debe ser realizado por los poderes públicos, especialmente por el legislador⁷³.

En relación con el precepto en cuestión indica el Consejo la conveniencia de añadir un inciso en el sentido de que dichos principios “podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”, recomendación recogida en su totalidad por el Parlamento andaluz y que aparece recogida también en el texto definitivo.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 40. Efectividad de los principios rectores.</p> <p>El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.</p>	<p>Inciso propuesto: “podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.</p>	<p>Artículo 40. Efectividad de los principios rectores.</p> <p>1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.</p>	<p>Artículo 40. Efectividad de los principios rectores.</p> <p>1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.</p>

3. Consejo Consultivo de Canarias

Hay que advertir, en primer lugar, que, a diferencia de las reformas estatutarias de Cataluña y Andalucía, la reforma del Estatuto de Canarias no contempla la introducción de una carta de derechos. En este punto el artículo 6 realiza una remisión a la Constitución española, a los tratados de la Unión Europea y a los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Ello no obstante,

⁷³ ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho constitucional*, Vol. I, 5ª edición, p. 592 y ss.

cabe poner de relieve que la propuesta de reforma incorpora derechos, algunos como los políticos ya recogidos en el texto estatutario primigenio y algunos principios rectores.

El análisis de esta cuestión reviste especial dificultad por varios motivos. Por una parte, los términos en los que se expresa el Consejo son amplios sin realizar en ningún caso una propuesta alternativa. Por otra parte, el texto aprobado por el Parlamento canario difiere notablemente del sometido a dictamen del Consejo por lo que las recomendaciones realizadas por éste no quedan plasmadas en este último.

Artículo 5

1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias.

2. Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias y acrediten esta condición en el Consulado de España correspondiente, gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto como canarios. Este mismo régimen será aplicado a los descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en los términos que determine la ley del Estado.

La cuestión polémica se centra en el segundo punto ya que reconoce derechos políticos a los ciudadanos españoles que en un momento dado eran canarios pero que ya no lo son en los mismos términos que a los ciudadanos canarios. También objeta el Consejo canario que en la propuesta de reforma se regule los derechos de ciudadanos españoles que, según la norma estatutaria, no son canarios a cualquier efecto y, con más razón todavía, que se haga en relación con sus descendientes, los cuales ni siquiera han sido nunca políticamente canarios.

Artículo 7

El artículo 7 recoge los principios rectores de la actuación de los poderes públicos canarios. Para el Consejo “la previsión estatutaria no merece reparo alguno de constitucionalidad, ya que su contenido, al igual que ocurre con los preceptos siguientes de este Título, satisface la doble exigencia a que podría subordinarse aquélla: por un lado los principios rectores expresados en estos artículos están en conexión con el conjunto de competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por la Propuesta de Reforma; y por otro lado, sus enunciados son suficientemente abiertos y flexibles como para no socavar el libre desarrollo del pluralismo político”.

Sin embargo, se exponen diversas observaciones técnicas al hilo de algunos de sus apartados. Ahora bien, los términos tan vagos con que están formulada las recomendaciones del Consejo nunca presenta una redacción alternativa impide

saber hasta qué punto el Parlamento canario hace suyas estas recomendaciones máxime cuando el texto aprobado por este difiere notablemente del sometido a dictamen al Consejo.

a) La promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos de Canarias y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran.

Para el Consejo, la actuación que habrá de efectuarse debería facilitar o garantizar el libre ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y libertades, así como asegurar o permitir la igualdad entre ellos y entre sus agrupaciones.

Señalar que este apartado a no tiene parangón en el artículo 9 del texto aprobado por el Parlamento de Canarias.

b) La defensa de la identidad y de los valores e intereses del pueblo canario y el respeto a la diversidad cultural de Canarias, su patrimonio histórico y su acervo lingüístico.

Señala el Consejo que la expresión “diversidad cultural” puede hacer caer en el error que en el archipiélago existen diversas culturas cuando lo que quiere resaltarse es la existencia de manifestaciones culturales particulares. Sin embargo este principio rector desaparece en el texto aprobado por el Parlamento canario.

g) La consecución de una Administración de Justicia sin dilaciones indebidas y próxima al ciudadano.

Acertadamente señala el Consejo que lo correcto en este contexto sería referirse al funcionamiento del Poder Judicial haciéndose referencia a las posibilidades competenciales o de actuación de la Comunidad en esta materia. Por otra parte, el logro de una administración de justicia “sin dilaciones indebidas” lo será con tal de que sea una justicia eficaz. Estas recomendaciones son asumidas por el Parlamento canario en el apartado u del artículo 9.

k) La integración de colectivos desfavorecidos o en situación de pobreza y marginación.

Para el Consejo “el problema no se soluciona con la simple integración de estos colectivos, requiriendo una actuación o política específica de ayuda y protección a los mismos”. Este apartado k se convierte en el e del artículo 9 en el que si parece que se asumen dichas recomendaciones.

m) El reconocimiento y respeto al derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

Para el Consejo más que el reconocimiento, jurídicamente presupuesto, y el respeto, políticamente obligado, del derecho o derechos aludidos, “lo exigible es potenciar y facilitar su ejercicio en orden a obtener los beneficios de que se trata,

así como incrementar cuantitativa y cualitativamente, las medidas o ayudas a los fines mencionados”. Este apartado m parece desdoblarse en los apartados d y f del nuevo artículo 9.

s) La defensa y protección de la naturaleza, el territorio, el medio ambiente y el paisaje.

Para el Consejo para que no se trate de una mera proclamación vacía de contenido, sin eficacia o escasamente aceptable, máxime dada la realidad socio-política actual, “se requiere la definición o concreción del objetivo a lograr citado y el reconocimiento a la incidencia de otros intereses o necesidades públicas a satisfacer, con previsión de posibles límites a tal logro y/o salvaguardias al respecto”. Este principio rector se desglosa, al menos en los apartados o, p, y r del artículo 9. Todo parece indicar que se ha hecho caso a las recomendaciones del Consejo.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 7.</p> <p>Los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política:</p> <p>a) La promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos de Canarias y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran.</p> <p>b) La defensa de la identidad y de los valores e intereses del pueblo canario y el respeto a la diversidad cultural de Canarias, su patrimonio histórico y su acervo lingüístico.</p> <p>c) El acceso de todos los ciudadanos canarios a los sistemas educativo, sanitario y de promoción de la salud y de protección social, adecuados y de calidad.</p> <p>d) La solidaridad consagrada en el artículo 138 de la Constitución, velando por la efectividad de la atención particular a las circunstancias del hecho insular.</p> <p>e) La promoción del acceso a las tecnologías de la sociedad de la información y del conocimiento.</p>	<p>Constitucional</p> <p>Observaciones técnicas.</p>	<p>Artículo 9. Principios rectores de las políticas públicas.</p> <p>Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de sus competencias, orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos anteriores, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:</p> <p>a) La prestación de unos servicios públicos de calidad.</p> <p>b) La lucha contra el sexismo, la xenofobia y la homofobia, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad.</p> <p>c) El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad.</p> <p>d) La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>f) La participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de Canarias.</p> <p>g) La consecución de una Administración de Justicia sin dilaciones indebidas y próxima al ciudadano.</p> <p>h) La promoción de las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural y social de las islas.</p> <p>i) La protección de la familia y de los menores garantizando los cuidados necesarios para su bienestar.</p> <p>j) Velar por el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente.</p> <p>k) La integración de colectivos desfavorecidos o en situación de pobreza y marginación.</p> <p>l) La integración de los inmigrantes a través de la promoción de nuestros principios y valores en el orden político, cultural y lingüístico, social y laboral, y del respeto a sus propias costumbres y tradiciones, en el marco de lo establecido en la Constitución Española y en el presente Estatuto.</p> <p>m) El reconocimiento y respeto al derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.</p> <p>n) El acceso de los ciudadanos a una vivienda digna.</p> <p>ñ) La utilización del territorio de acuerdo con los intereses generales de las generaciones actuales y futuras, evitando la especulación.</p> <p>o) La protección efectiva de los consumidores y usuarios y de los beneficiarios de prestaciones y servicios públicos.</p> <p>p) Una política económica y fiscal destinada a un crecimiento estable y, de forma prioritaria, a la consecución del pleno empleo</p>		<p>e) La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.</p> <p>f) El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto.</p> <p>g) La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.</p> <p>h) La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal.</p> <p>i) El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo.</p> <p>j) El impulso del diálogo social.</p> <p>k) El fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación.</p> <p>l) El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.</p> <p>m) El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, diversidad cultural.</p> <p>o) El consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario.</p> <p>p) El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.</p> <p>q) El fomento del turismo como actividad socioeconómica fundamental en Canarias.</p> <p>r) El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética.</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>y la redistribución equitativa de la renta entre los ciudadanos.</p> <p>q) La protección efectiva de la libertad de empresa en una economía de mercado, asegurando la competencia libre y leal y estimulando la actividad empresarial, la productividad y la colaboración entre las empresas.</p> <p>r) La diversificación de las actividades productivas en el archipiélago.</p> <p>s) La defensa y protección de la naturaleza, el territorio, el medio ambiente y el paisaje.</p>		<p>s) El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.</p> <p>t) La convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales.</p> <p>u) La consecución de una Administración de Justicia eficaz, sin dilaciones indebidas y próxima al ciudadano.</p> <p>v) El apoyo y atención a las víctimas de delitos.</p> <p>x) La atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.</p>

El artículo 8

Recoge también una serie de principios rectores de la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, señala el Consejo que en este precepto “no se contemplan, en puridad, principios rectores o directores, sino objetivos y deberes que deben procurar los poderes públicos de la Comunidad Autónoma mediante las pertinentes actuaciones”. Advierte, además, que lo recogido aquí es reiteración de lo señalado en el artículo precedente, por lo que “bastaría una referencia al precepto general y singularizar, como objetivos específicos de los poderes públicos, la erradicación de la violencia de género y la eliminación de desigualdades por razón de sexo, respetando su diversidad, y la conciliación de la vida laboral y familiar de hombres y de mujeres, con la adopción de las medidas pertinentes al efecto”.

Artículo 9

Los canarios tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de protegerlo y mejorarlo para las generaciones presentes y futuras. A tal efecto, los poderes públicos definirán y aplicarán políticas de ordenación y gestión para conseguir mejorar su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, armonizándolas con la evolución social, económica, científica y tecnológica.

Para el Consejo se trata de una norma de principios con escasa eficacia. Considera no acertado el hecho de que no se defina mínimamente el término “desarrollo sostenible” ni que como va a confluir armónicamente con la evolución socio-económica o científico-técnica.

Artículo 10

La Comunidad Autónoma de Canarias, en el ejercicio de sus competencias, garantizará una política de no discriminación y la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida política, social, educativa o económica.

Señala el Consejo un tanto confusamente que “No se justifica la garantía por la Comunidad Autónoma de una política de no discriminación de las personas discapacitadas en el ejercicio de sus competencias. Tampoco se explica que esta ordenación se extienda a familiares, no discapacitados, sin más. En este contexto, lo adecuado sería disponer que la Comunidad ejerciera sus competencias, en los distintos ámbitos y sectores sociales que determinen los correspondientes títulos materiales, garantizando y potenciando el derecho de las personas discapacitadas a la igualdad y a la integración social, económica y política, así como que adopte medidas de ayuda y protección a las familias con discapacitados a ese fin”.

Este precepto desaparece en el texto aprobado por el Parlamento canario

Artículo 11

La Comunidad Autónoma de Canarias garantizará el derecho de todo ciudadano canario en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta garantizada de ciudadanía, en el marco de una política activa de inserción social y eliminación de la pobreza. Mediante una ley del Parlamento de Canarias se determinarán sus modalidades y prestaciones.

Para el Consejo este precepto es conforme a Derecho siendo “procedente y adecuada la previsión de la ordenación de esta materia por la Ley autonómica a los fines aquí previstos”.

Sin embargo, este precepto también desaparece de la redacción final aprobado por el Parlamento canario.

4. Consejo Consultivo de Castilla y León

Realiza a continuación el Consejo una serie de recomendaciones al articulado, observaciones que son más bien puntuales pues el Consejo considera que éste no presenta graves problemas de constitucionalidad.

Artículo 8. (Derechos y deberes de los castellanos y leoneses)

Considera conveniente hacer alusión en el título junto a los derechos también a las libertades, así como que en el título se haga referencia a los ciudadanos de Castilla y León⁷⁴. Por otra parte, considera el Consejo que es acertada a la adición al texto del

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 8. Derechos y deberes de los castellanos y leoneses.</p> <p>1. Los ciudadanos de Castilla y León tienen los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución Española, en los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea y en el presente Estatuto de Autonomía.</p>	<p>Referencia en el título del precepto a los “ciudadanos de Castilla y León”</p> <p>Referencia a “libertades”</p> <p>Acertada la referencia a “Tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea y en el presente Estatuto de Autonomía”</p>	<p>Artículo 8. Derechos y deberes de los ciudadanos de Castilla y León.</p> <p>1. Los ciudadanos de Castilla y León tienen los derechos y deberes establecidos en la Constitución Española, en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea y en el presente Estatuto de Autonomía.</p>	<p>Artículo 8. Derechos y deberes de los ciudadanos de Castilla y León.</p> <p>1. Los ciudadanos de Castilla y León tienen los derechos y deberes establecidos en la Constitución Española, en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea, así como los establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma por el presente Estatuto de Autonomía.</p>

⁷⁴ Referencia que en relación con el Estatuto valenciano es criticada por CATALÀ i BAS, para quien los derechos recogidos en el Estatuto valenciano no pueden restringirse únicamente a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Además cuando el contenido de la Carta de Derechos desdece lo anterior al reconocer derechos también a los extranjeros. CATALÀ i BAS, A.H., “La inclusión...”, op. cit. p. 203. Así tenemos, en relación con la Propuesta de reforma leonesa que en absoluto puede restringirse la titularidad de los derechos recogidos en la Constitución en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en el ordenamiento de la unión Europea y en el Estatuto sólo a los ciudadanos castellano leoneses, cuando además el articulado del Capítulo I desdece lo anterior. Así, por ejemplo, el artículo 10 de la Propuesta de reforma hace referencia a los “Derechos de los extranjeros”, máxime cuando el propio Consejo recomienda a lo largo de su dictamen que no se reduzca la titularidad de los derechos recogidos en dicho Capítulo a los ciudadanos castellano-leoneses sino a los españoles en general y, según los casos, a los ciudadanos comunitarios y a los extranjeros extracomunitarios. En este sentido el Consejo recuerda que el derecho de participación en los asuntos públicos se extiende por lo que respecta al derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones municipales y europeas a los ciudadanos de la Unión (p. 33), o el derecho de petición que reconoce que puede “ejercerlo cualquier ciudadano de una comunidad” (p. 38) o el derecho a la salud respecto al cual advierte que en Propuesta “sólo se refiere a los ciudadanos de Castilla y León” cuando sus titulares “son todos los españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad. Vecindad administrativa que puede entenderse que equivale a residencia habitual” (p. 43)

Estatuto original, en la que se hacía únicamente a los derechos, libertades y deberes recogidos en la Constitución, el reconocimiento de los derechos y deberes establecidos en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, en el ordenamiento de la Unión Europea y en el presente Estatuto, adición que se considera muy acertada, al completarse así adecuadamente el reconocimiento de los derechos y deberes de los castellanos y leoneses. Recogen las Cortes de Castilla y León la recomendación respecto a la referencia a “los ciudadanos de Castilla y León” pero no en cuanto a la inclusión del término “libertades”.

Artículo 10. (Derechos de los extranjeros)

Recapitula el Consejo cual es la situación de los derechos de los extranjeros derivada del artículo 13 CE tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional en sentencias tales como la 107/1984 y 115/1987, artículo 149.1.2ª, Ley orgánica 4/2000 sobre derechos libertades de los extranjeros en España y su integración social, más la normativa comunitaria al respecto para terminar recomendando que “al tratarse de una materia de la competencia exclusiva del Estado, debería recogerse de una manera más precisa y sistemática ajustándose al marco constitucional referido”, recomendación que es recogida la Junta de castilla y León.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Artículo 10. Derechos de los extranjeros. 1. Los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen. (...) (...)	Recomendación: debería recogerse de una manera más precisa y sistemática ajustándose al marco constitucional .	Artículo 10. Derechos de los extranjeros. 1. En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen. (...)	Artículo 10. Derechos de los extranjeros. 1. En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen. (...)

Artículo 11. (Derechos de participación en los asuntos públicos)

Advierte el Consejo que no se hace mención al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea respecto de las elecciones locales y europeas y que asimismo, debe entenderse también que comprende el derecho

al sufragio activo y pasivo de los residentes extranjeros que no son titulares de los derechos de la ciudadanía europea, pero que, según establece el artículo 13.2 CE, lo pueden ejercer de acuerdo con criterios de reciprocidad en las elecciones municipales. Sin embargo, estas advertencias no son recogidas en el texto final.

En relación con el apartado 6 pone de relieve que en cuanto a los destinatarios de dicho derecho se echa en falta una alusión expresa no sólo a las instituciones de la Comunidad –enumeradas en el artículo 18 del texto de la reforma remitido–, sino también a las autoridades y órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, debiendo también hacerse mención a que el ejercicio de dicho derecho se llevará a cabo conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de desarrollo. Recomendación que es aceptada en su primera parte, es decir que se haga referencia a autoridades y órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, pero no en la segunda, es decir que el ejercicio de dicho derecho se realizará de acuerdo a lo preceptuado por la correspondiente Ley Orgánica.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos.</p> <p>2. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones legislativas autonómicas en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes. (...)</p> <p>6. Todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las instituciones de la Comunidad en relación con asuntos que sean competencia de la misma.</p>	<p>Recomendación: que se aluda al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la unión Europea y a los no comunitarios.</p> <p>En relación con el apartado 6 Apartado 6: Mención a "las autoridades y órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas" y a que" el ejercicio de dicho derecho se llevará a cabo conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de desarrollo".</p>	<p>Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos.</p> <p>2. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones legislativas autonómicas en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes. (...)</p> <p>6. Todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las Instituciones y a las Administraciones Públicas de la Comunidad, así como a los entes que dependen de las mismas, en relación con asuntos que sean de su competencia.</p>	<p>Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos.</p> <p>2. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones legislativas autonómicas en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes. (...)</p> <p>6. Todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las Instituciones y a las Administraciones Públicas de la Comunidad, así como a los entes que dependen de las mismas, en relación con asuntos que sean de su competencia.</p>

Artículo 13. (Derechos sociales)

Advierte en primer lugar el Consejo que aparecen recogidos como derechos lo que no son sino principios rectores tales como el derecho de acceso a los servicios sociales, el derecho de las familias con personas dependientes a su cargo a una ayuda de las Administraciones Públicas o con el derecho a una renta garantizada de ciudadanía, ya que, en la práctica, estos derechos sólo serán alegables con éxito ante los tribunales de acuerdo con la legislación que los desarrolle.

En cuanto al derecho a la educación la única observación que realiza es que “al referirse al derecho a la educación permanente, no debería aquél limitarse únicamente a las personas adultas, sino que debería aludir, en consonancia con la Ley Orgánica, a todas las personas”, recomendación que no es atendida.

En cuanto al derecho a la salud, advierte el Consejo que solo se hace referencia a los ciudadanos de Castilla y León, debería referirse no a los ciudadanos de Castilla y León, sino a los españoles o, en general, a las personas. Lo contrario, a juicio de este Consejo Consultivo, podría llegar a generar un trato desigual, que parece no es el pretendido por el legislador, sin justificación legal alguna, y podría ser contrario a la normativa vigente. Sin embargo, dichas recomendaciones no son atendidas. Asimismo recomienda el Consejo sustituir como sujeto de este derecho el término “usuario” por el de “toda persona”, concepto mucho más amplio que el de usuario del sistema para no limitar injustificadamente los posibles titulares de dicho derecho. También recomienda la sustitución del término “usuario” por “paciente” una serie de casos tales como el derecho a la preferencia en lo que concierne a médico y centro o el derecho a ser suficientemente informados antes de dar su consentimiento a los tratamientos médicos, o a manifestar, en su caso, instrucciones previas sobre los mismos. “por lo que debería modificarse en tal sentido el texto remitido, para evitar dudas interpretativas al respecto, así como desigualdades no amparadas legalmente y presumiblemente no pretendidas por el legislador⁷⁵, recomendación que tampoco es atendida.

En cuanto al derecho de acceso a los servicios sociales, recuerda el Consejo que el Sistema de Acción Social se articula en los siguientes dos niveles: servicios básicos y servicios específicos. Los servicios básicos son los que tienen carácter polivalente y van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción, y son gratuitos. Y los servicios específicos se dirigen a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades que requieran un tratamiento especializado por lo que no debe aludirse en este punto únicamente a los ciudadanos de Castilla y León como titulares del derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social y a ser informados sobre las prestaciones de la red de

⁷⁵ Ambos términos aparecen definidos en la propia Ley 41/2002, de 14 de noviembre, en su artículo 3, que considera al “paciente” como la persona que requiere asistencia sanitaria y está sometida a cuidados profesionales para el mantenimiento o recuperación de su salud; y al “usuario” como la persona que utiliza los servicios sanitarios de educación y promoción de la salud, de prevención de enfermedades y de información sanitaria.

servicios sociales de responsabilidad pública. El precepto debería ser modificado en este punto con el fin de evitar una limitación de derechos injustificada y no acorde con el texto constitucional y las propias leyes autonómicas, recomendación tampoco recogida por la Junta de Castilla y León.

Por lo que se refiere a los derechos laborales entiende el Consenso que la referencia a que los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder a en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León ha de ser sustituida en la medida en que “dicho acceso ha de entenderse que no debe estar limitado a los ciudadanos de la Comunidad, sino que, por el contrario, debería aludirse a los trabajadores en general, recomendación que, una vez más, no es atendida.

En relación con los derechos de las personas mayores, advierte el Consejo que a la hora de enumerar los derechos que se reconocen a estas personas “se han dejado sin mencionar algunos de indudable importancia como el derecho a la integridad física, psíquica o moral, por ejemplo añadiendo que “no se sabe cuál es la razón que ha determinado aludir a unos sí y a otros no” y recomendando que “en todo caso debería realizarse una remisión a los derechos reconocidos legalmente”, recomendación tampoco atendida.

En cuanto a los derechos de las personas en situación de dependencia , señala el Consejo que tras el reconocimiento del derecho a las prestaciones correspondientes no se alude a cuáles serán los términos de dicho derecho, ni siquiera se remite a los términos que establezca una ley. Por tanto, a juicio del Consejo debería añadirse en este apartado la frase “de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”, u otra similar. Asimismo, a su juicio debería hacerse referencia no a los castellanos y leoneses, sino a las personas en general, para evitar posibles discriminaciones injustificadas. A juicio del Consejo sería conveniente sustituir “personas en situación de dependencia” por “personas con necesidades especiales” ya que dentro de la primera, evidentemente estarían incluidos, por ejemplo, los menores, a los que se dedica un apartado diferente. Igualmente recomienda sustituir la referencia a las prestaciones económicas por una más amplia que refleje la protección integral de la familia. Así propone que la referencia a las ayudas económicas sea completado por la obligación de los poderes públicos a la “protección social, económica y jurídica de la familia”, recomendaciones que tampoco figuran en el texto definitivo aprobado por la Junta de Castilla y León.

Por lo que respecta a las personas con discapacidad, se señala que debería hacerse referencia, como posibles titulares de los mismos, no a los castellanos y leoneses, sino en general a las personas, para evitar posibles discriminaciones injustificadas. Además, el propio título del precepto se refiere a las personas en situación de dependencia. Esta cuestión no es atendida en el texto aprobado por el Parlamento, pero sí en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales, donde se hace referencia a “las personas de Castilla y León”.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 13. Derechos sociales.</p> <p>1. Derecho a la educación (...) Se reconoce el derecho de todas las personas adultas a la educación permanente, en los términos que legalmente se establezcan.</p> <p>2. (...) Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad y gratuidad, a los servicios sanitarios de la Comunidad, en las condiciones que la Ley determine. Asimismo serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud presta. Se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, y entre ellos los siguientes. (...)</p> <p>3. Derecho de acceso a los servicios sociales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León y a ser informadas sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>1. Derecho a la educación. Sustituir “personas adultas por “a todas las personas”</p> <p>2. Derecho a la salud – Sustituir la referencia a ciudadanos de Castilla y León por “los españoles o, en general, a las personas”. – Sustituir “usuario” por “toda persona” o según los casos “el paciente”</p> <p>3. Derecho de acceso a los servicios sociales. Sustituir “Los ciudadanos de Castilla y León por “ciudadanos y colectivos” y “sectores y grupos concretos”</p>	<p>Artículo 13. Derechos sociales.</p> <p>1. Derecho a la educación. (...) Se reconoce el derecho de todas las personas adultas a la educación permanente, en los términos que legalmente se establezcan.</p> <p>2. Derecho a la salud (...) Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad en los términos que la ley determine. Asimismo serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud presta. Se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, y entre ellos los siguientes: (...)</p> <p>3. Derecho de acceso a los servicios sociales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León y a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública.</p>	<p>Artículo 13. Derechos sociales.</p> <p>1. (...) Se reconoce el derecho de todas las personas adultas a la educación permanente, en los términos que legalmente se establezcan.</p> <p>2. Derecho a la salud. (...) Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad en los términos que la ley determine. Asimismo serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud presta. Se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, y entre ellos los siguientes: (...)</p> <p>3. Derecho de acceso a los servicios sociales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León y a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública.</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>4. Derechos laborales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a ejercer sus tareas de modo que se les garantice la salud, la seguridad y la dignidad.</p>	<p>4. Derechos laborales. Sustituir “los ciudadanos de castilla y León” por “los trabajadores”</p>	<p>4. Derechos laborales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a ejercer sus tareas de modo que se les garantice la salud, la seguridad y la dignidad.</p>	<p>4. Derechos laborales. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a ejercer sus tareas de modo que se les garantice la salud, la seguridad y la dignidad.</p>
<p>5. Derechos de las personas mayores. Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán porque las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participación pública y de asociación.</p>	<p>5. Derechos de las personas mayores. Añadir otros tales como el derecho a la integridad física psíquica o moral o realizarse una remisión a los derechos reconocidos legalmente.</p>	<p>5. Derechos de las personas mayores. Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán por que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección jurídica y de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participación pública y de asociación.</p>	<p>5. Derechos de las personas mayores. Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán para que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección jurídica y de la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participación pública y de asociación.</p>
<p>6. Derechos de las personas menores de edad. (...)</p>		<p>6. Derechos de las personas menores de edad (...)</p>	<p>6. Derechos de las personas menores de edad (...)</p>
<p>7. Derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. Los castellanos y leoneses que se encuentren en situación de</p>	<p>7. Derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. – Sustituir “Los castellanos y leoneses” por “personas”.</p>	<p>7. Derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. Los castellanos y leoneses que se encuentren en situación de depen-</p>	<p>7. Derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. Los castellanos y leoneses que se encuentren en situación de</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>dependencia tienen derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social de la Comunidad. Las familias con personas dependientes a su cargo tienen derecho a una ayuda de las Administraciones Públicas de la Comunidad en los términos que determine la ley.</p> <p>8. Derechos de las personas con discapacidad. Los castellanos y leoneses con algún tipo de discapacidad tienen derecho a la igualdad de oportunidades y a la accesibilidad en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica. (...)</p>	<p>– Adicionar “de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”.</p> <p>– Sustituir “personas en situación de dependencia” por “personas con necesidades especiales”.</p> <p>8. Derechos de las personas con discapacidad. Sustituir “los castellanos y leoneses” por “las personas”</p>	<p>dependencia tienen derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social de la Comunidad. Las familias con personas dependientes a su cargo tienen derecho a las ayudas de las Administraciones Públicas de la Comunidad en los términos que determine la ley.</p> <p>8. Derechos de las personas con discapacidad. Los castellanos y leoneses con algún tipo de discapacidad tienen derecho a la igualdad de oportunidades y a la accesibilidad en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica.(...)</p>	<p>dependencia tienen derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social de la Comunidad. Las familias con personas dependientes a su cargo tienen derecho a las ayudas de las Administraciones Públicas de la Comunidad en los términos que determine la ley.</p> <p>8. Derechos de las personas con discapacidad. Las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades (...)</p>

Artículo 15. (Principios rectores de las políticas públicas)

Se recogen estos principios rectores en el Capítulo III del Título I. Señala el Consejo que “la inclusión de estos de principios rectores no plantea, en principio, problemas de constitucionalidad, considerándose una opción legítima, no necesaria pero posible, siempre que con ello no se interfiera en las atribuciones que corresponden al Estado, bien como materia reservada a la ley orgánica, singularmente la regulación sustancial de los derechos fundamentales, bien en virtud del artículo 149.1 CE, particularmente del 149.1.1ª, que guarden conexión con las competencias que corresponde a la Comunidad Autónoma y que no contravengan las que se enuncian en la Constitución. Con estos antecedentes considera que el artículo 15 es plenamente constitucional “toda vez que ya en su inicio establece los pará-

metros en que se enmarcan los principios que a continuación enumera, mediante una referencia expresa a los principios rectores que establece la Constitución y circunscritos a “los poderes públicos de Castilla y León” “en el ejercicio de sus competencias” aunque advierte que la plasmación de una política como principio rector, en el Estatuto de Autonomía “conlleva la congelación de rango”, de tal suerte que su modificación necesitaría del concurso de las Cortes Generales.

Tras esta advertencia, realiza el Consejo una serie de recomendaciones si aún así se desea incorporar al texto estatutario dichos principios rectores. Así de forma resumida podemos sistematizar dichas recomendaciones.

- Que únicamente se incluyan como principios rectores de las políticas públicas aquellas comúnmente aceptadas por todos como incuestionables aspiraciones de la sociedad.
- Es conveniente excluir los que ya aparecen en la Constitución.
- Que se establezcan mediante una redacción que resulte flexible y abierta, difiriéndose su concreción a las leyes de desarrollo.

Ya centrándose en el artículo 15 recomienda evitar:

- las referencias equívocas de los apartados 7, 14, 15 y 21 al término derecho, suscitando dudas sobre la verdadera naturaleza de la norma,
- mejorar la redacción en algunos aspectos, como la del apartado 1, en las que resulta difícil discernir con claridad cuál o cuáles son los principios rectores que se enuncian,
- igualmente el apartado 7, tal como figura redactado, no es propiamente un principio rector,
- en general explicitar en la norma medidas concretas encaminadas a la satisfacción de un determinado principio, como por ejemplo las que se contemplan en el apartado 13 con el fin de facilitar a todos los castellanos y leoneses una vivienda digna por cuanto, aunque dichas medidas puedan reputarse hoy imprescindibles, nada permite afirmar que no puedan quedar relegadas por otras que con el tiempo se manifiesten como más eficaces,
- el empleo de conceptos jurídicos indeterminados o de términos ambiguos, no definidos previamente como sucede en los apartados 1, 3, 14 y 20.
- Extenderse o incidir en cuestiones o aspectos ajenos a la mera formulación de los principios rectores, así resulta desaconsejable: realizar “reconocimientos” como los de los apartados 3, 6 y 21, máxime cuando se formulan en términos abstractos, desligados de toda unción; Acoger la posibilidad de crear un órgano como la contemplada en el apartado 3 respecto del “Consejo de Diálogo-Social en Castilla y León” pues es una previsión que no requiere de un precepto estatutario; Condicionar o predeterminar el planteamiento

respecto de aspectos sustantivos al formular meros principios rectores, como pudiera suceder en el apartado 12 respecto de la institución familiar, máxime tratándose de cuestiones de competencia exclusiva del Estado.

- Asimismo la contemplación del principio de autonomía universitaria y de las normas que disciplinan las relaciones interadministrativas aconsejan su planteamiento del apartado 19 desde la perspectiva de los intereses que las universidades están llamadas a cumplir.
- Por último recomienda el Consejo una mejora, en general, en la redacción del precepto, particularmente tratando de evitar discordancias o redundancias entre el párrafo inicial y los diferentes apartados como las que se producen con los apartados 7, 14 y 21.

Observamos que no se asumen por la Junta de Castilla y León ninguna de estas recomendaciones:

- En relación al apartado 7, 14, 15 y 21⁷⁶ (apartados 8, 15, 16 y 22 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación con mejorar la redacción del apartado1 (apartado 2 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación con la redacción del apartado 7 (apartado 8 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación a no explicitar medidas concretas tal como aparece en el apartado 13 (apartado 14 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación al empleo de conceptos indeterminados o ambiguos que aparecen en los apartados 1,3, 13, 14, 20 (apartados 2,4,14, 15 y 21 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación a no realizar reconocimientos en los apartados 3,6 y 21 (apartados 4, 7 y 22 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación a no recoger en el Estatuto el Consejo de Diálogo-Social en Castilla-León, apartado 3 (apartado 4 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- En relación a no condicionar o predeterminar el planteamiento respecto de aspectos sustantivos al formular meros principios rectores como en el apartado 12 (apartado 13 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).

⁷⁶ Extrañamente se hace referencia al apartado 21 que recoge el derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, auténtico derecho fundamental y no principio rector como pueden ser los anteriores por lo que entendemos que aquí la utilización del término "derecho" no es equívoca.

- En relación al principio de autonomía universitaria recogido en el apartado 19 (apartado 20 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).
- Evitar redundancias o discordancias en apartados 7, 14 y 21 (apartados 8, 15 y 22 del texto aprobado por la Junta de Castilla León).

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 15. Principios rectores de las políticas públicas.</p> <p>Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:</p> <p>1. El crecimiento económico sostenible y orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses. (...)</p> <p>3. El impulso al diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar las referencias equívocas de los apartados 7, 14, 15 y 21 al término derecho. - Mejorar redacción apartado 1. - Cambiar redacción apartado 7 - No explicitar medidas concretas en el apartado 13. - No emplear conceptos jurídicos indeterminados o términos ambiguos en apartados 1,3, 13, 14, 20. - No realizar "reconocimientos" en apartados 3,6, y 21. - No recoger en el Estatuto el Consejo de Diálogo-Social en Castilla-León en apartado 3. - No condicionar o predeterminar el planteamiento respecto de aspectos sustantivos al formular meros principios rectores como en el apartado 12. - Replanteamiento apartado 19. - Evitar discordancias o redundancias apartados 7, 14 y 21. 	<p>Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas.</p> <p>Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: (...)</p> <p>2. El crecimiento económico sostenible y orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses. (...)</p> <p>4. El impulso al diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones</p>	<p>Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas.</p> <p>Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: (...)</p> <p>2. El crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses. (...)</p> <p>4. El fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un <u>Consejo del Diálogo Social en Castilla y León</u>. (...)</p> <p>6. La proyección exterior de las empresas de Castilla y León, reconociendo el papel de las Cámaras de Comercio en este ámbito.</p> <p>7. El ejercicio efectivo del <u>derecho</u> de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior. (...)</p> <p>12. La protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información, formación y orienta-</p>		<p>empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un <u>Consejo del Diálogo Social en Castilla y León</u>. (...)</p> <p>7. La proyección exterior de las empresas de Castilla y León, reconociendo el papel de las Cámaras de Comercio en este ámbito.</p> <p>8. El ejercicio efectivo del <u>derecho</u> de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar. (...)</p> <p>13. La protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información y orientación</p>	<p>empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un <u>Consejo del Diálogo Social en Castilla y León</u>. (...)</p> <p>7. La proyección exterior de las empresas de Castilla y León, reconociendo el papel de las Cámaras de Comercio en este ámbito.</p> <p>8. El ejercicio efectivo del <u>derecho</u> de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar. (...)</p> <p>13. La protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información, formación y</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>ción de las familias y la atención a las familias con necesidades especiales.</p> <p>13. El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja.</p> <p>14. La garantía efectiva del <u>derecho</u> de los todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible.</p> <p>15. La protección de los consumidores y usuarios, que incluye el <u>derecho</u> a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales. (...)</p> <p>19. El apoyo a las Universidades de Castilla y León y el estímulo a la excelencia en su actividad docente e investigadora.</p>		<p>de las familias y la atención a las familias con necesidades especiales.</p> <p>14. El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja.</p> <p>15. La garantía efectiva del <u>derecho</u> de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible.</p> <p>16. La protección de los consumidores y usuarios, que incluye el <u>derecho</u> a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales. (...)</p> <p>20. El apoyo a las Universidades de Castilla y León y el estímulo a la excelencia en su actividad docente e investigadora.</p>	<p>orientación de las familias y la atención a las familias con necesidades especiales.</p> <p>14. El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja.</p> <p>15. La garantía efectiva del <u>derecho</u> de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible.</p> <p>16. La protección de los consumidores y usuarios, que incluye el <u>derecho</u> a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales.</p> <p>20. El apoyo a las Universidades de Castilla y León y el estímulo a la excelencia en su actividad docente e investigadora.</p>

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>(...)</p> <p>21. La garantía del <u>derecho</u> de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el <u>reconocimiento</u> del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad.</p>		<p>(...)</p> <p>22. La garantía del <u>derecho</u> de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el <u>reconocimiento</u> del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad.</p>	<p>(...)</p> <p>22. La garantía del <u>derecho</u> de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el <u>reconocimiento</u> del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad.</p>

*Se utiliza el subrayado cuando el término ha sido aludido de forma concreta por el Consejo, en un apartado al que también ha hecho referencia el Consejo que es marcado, en dicho caso, en negrita con lo cual puede observarse si el término en cuestión ha sido modificado en el texto aprobado por la Junta de Castilla y León y si ha sucedido lo propio con el apartado.

Artículo 16. (Garantías normativas y judiciales)

En cuanto al artículo 16 garantías normativas y judiciales advierte en primer lugar el Consejo en relación a las judiciales que la protección jurisdiccional de estos derechos queda en manos del legislador estatal que, en efecto, puede preverla en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no siendo problemática la referencia a las mismas en sede estatutaria toda vez que se explicita en dicho precepto que “son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas”.

Más problemática es la referencia a las garantías normativas. El texto de la propuesta señala “la regulación esencial de los derechos reconocidos en el capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”. Para el Consejo dicha referencia no respeta los límites constitucionales a los que debe someterse cualquier carta de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía (reserva de ley orgánica del artículo 81 CE y la garantía de que todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en

cumplimiento de los deberes constitucionales por mor de los artículos 149.1.1ª CE y 139.1). Esta vez la Junta de Castilla y León parece seguir la recomendación del consejo al encabezar el apartado 2 con la expresión “en el ámbito autonómico” lo que viene a significar una reserva de ley, es decir, una obligación impuesta a los poderes públicos autonómicos de desarrollar estos derechos por ley.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 16. Garantías normativas y judiciales.</p> <p>2. La regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León.</p>	<p>Constitucional apartado 1.</p> <p>Inconstitucional el apartado 2: “La regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”.</p>	<p>Artículo 17. Garantías normativas y judiciales.</p> <p>2. En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León.</p>	<p>Artículo 17. Garantías normativas y judiciales.</p> <p>2. En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León.</p>

Artículo 17. (El Procurador del Común)

Al respecto considera el Consejo correcto que junto a la referencia genérica a los derechos reconocidos en la Constitución se añada la referencia a los recogidos en el Estatuto de Autonomía.

Añade que sería conveniente que la regulación estatutaria de los defensores autonómicos identificara los fines que deben perseguir éstos y las Administraciones cuya supervisión les corresponde, en concreto “estas Administraciones deben ser debidamente identificadas, comprendiendo, en todo caso, la Autonómica y la Local, así como los diferentes organismos, públicos y privados, dependientes de ellas”, recomendación esta última que asume la Junta de Castilla y León.

Recomienda también el Consejo que sería conveniente que se recogiera expresamente que el Procurador del Común y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones, recomendación que también es asumido por la Junta de Castilla y León.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 17. El Procurador del Común.</p> <p>1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los derechos reconocidos en el presente Estatuto.</p>	<p>– Correcta la referencia a los derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía</p> <p>– identificación de fines que deben perseguir éstos y las Administraciones cuya supervisión les corresponde</p> <p>– Referencia a la colaboración con el Defensor del Pueblo</p>	<p>Artículo 18. El Procurador del Común.</p> <p>1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.</p> <p>3. El Procurador del Común colaborará y coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo en los términos de la legislación aplicable.</p>	<p>Artículo 18. El Procurador del Común.</p> <p>1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.</p> <p>3. El Procurador del Común colaborará y coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo en los términos de la legislación aplicable.</p>

IV. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A) Introducción

Una de las principales manifestaciones, junto con el sistema competencial, del derecho a la autonomía contenido en el artículo 2 de nuestra Norma Fundamental es la capacidad de las Comunidades Autónomas de determinar su organización institucional. Hemos de tener en cuenta, por tanto, que la organización institucional concreta de cada Comunidad Autónoma es consecuencia del ejercicio de su potestad de autoorganización, sobre la cual nuestra Constitución no contiene una regulación uniforme, pero hace referencia a ella en algunos preceptos.

El artículo 147.2. c) CE, establece que los Estatutos de Autonomía, en su condición de norma institucional básica de la comunidad Autónoma, deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas que le sean propias, concibiendo la organización de las instituciones de autogobierno, como una competencia exclusiva, dentro de los límites constitucionales, de las Comunidades Autónomas. Únicamente a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 CE se les impone, mediante el artículo 152.1 CE⁷⁷, una estructura institucional básica, la cual, mediante los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, se generalizó al resto de Comunidades Autónomas. Otros artículos como el 67, 69, 87, 155 ó 162 CE, inciden también en esta regulación.

⁷⁷ El artículo 152.1 CE, establece para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 151 que “ la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que le corresponde la dirección del Consejo de gobierno, la suma representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.”

De ningún modo las reseñadas constitucionalmente son las únicas instituciones que puede tener una Comunidad Autónoma; ésta, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, puede crear otras. De este modo, la STC 35/1982, de 14 de julio, ha señalado que las instituciones a las que se refiere el artículo 147.2 CE “son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y están por ello constitucionalmente garantizadas, pero solo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno”⁷⁸.

En la práctica, las Comunidades Autónomas han reproducido el modelo institucional estatal, con sus ventajas e inconvenientes aunque con algunas particularidades, pues algunas de ellas, recuperaron instituciones históricas. Pero, como señala ALVAREZ CONDE “se echa en falta toda una construcción teórica e intelectual que sirva de base a una organización estatutaria diferenciada”⁷⁹.

Por la complejidad que entraña emprender un análisis en profundidad de las instituciones autonómicas y de lo que se ha dicho por parte de los órganos consultivos sobre estas, hemos seleccionado algunas cuestiones, por razón de su novedad y de la problemática jurídica que entrañan y sobre las que se han pronunciado los diferentes Consejos Consultivos.

En primer lugar trataremos dos de estas cuestiones: Los defensores del Pueblo autonómicos y su relación con el Defensor del Pueblo Estatal y las prerrogativas parlamentarias.

Seguidamente entraremos en el tema del Poder Judicial que, es tratado en este apartado, pese a que los Tribunales Superiores no forman parte de las instituciones autonómicas, habida cuenta que el Judicial es un Poder del Estado en la Comunidad Autónoma; por ello su regulación debe estar separada de las Instituciones de Autogobierno⁸⁰. A pesar de ello lo trataremos bajo este epígrafe, donde realizaremos una breve introducción sobre el Poder Judicial en el Estado Autonómico, pasando a continuación a analizar la doctrina de los Consejos respecto a la mayor novedad de los Estatutos en materia de Justicia: los Consejos de Justicia autonómicos.

⁷⁸ Otrassentencias han identificado las instituciones de autogobierno con las establecidas en el artículo 152.1 (STC 76/1983), cuando realmente las diferentes regulaciones estatutarias recogen muchas otras.

⁷⁹ ALVAREZ CONDE, ENRIQUE. *Reforma Constitucional... op.cit.* pag 414.

⁸⁰ Entretantos, el Dictamen de Castilla y León valora positivamente la nueva rúbrica del capítulo V, titulado “Del Poder Judicial en Castilla León” ya que “pone de manifiesto que no se trata de un poder autonómico, de Castilla y León, sino de un poder del Estado, el judicial, en Castilla y León”, señalando a continuación que precisamente por el hecho de que no es un poder autonómico no debería incluirse en el título II, que va destinado a las “Instituciones de Autogobierno de la Comunidad”. En el mismo sentido de manifiestan los dictámenes de Andalucía y Canarias.

B) Doctrina legal de los órganos consultivos autonómicos sobre los defensores del pueblo autonómicos

1. Introducción

Se ha dicho en sobradas ocasiones que los derechos fundamentales valen lo que su sistema de garantía. De ahí que como afirma GARRORENA MORALES “no todo Estado “con” Derecho es Estado “de” Derecho⁸¹, sino que solo merece tal calificativo el Estado que, entre otros elementos, rodea los derechos fundamentales de un sistema eficaz de garantías; y es que puede afirmarse con Elías DÍAZ que “el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad para los llamados derechos fundamentales de la persona humana. (...) Lo que en definitiva éste pretende, (...) es la protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales a aquéllos conexas⁸²”.

Nuestra Constitución diseña un sistema muy completo de garantías que con PEREZ LUÑO podemos clasificar en normativas, jurisdiccionales e institucionales⁸³. Entre estas últimas se encuentra el Defensor del Pueblo. Esta figura tiene su antecedente inmediato en el *Ombudsman* sueco y que poco a poco se ha ido extendiendo a todos los países europeos. Por otra parte cabe destacar un fenómeno que muchos han denominado *ombudsmania* y que supone la proliferación de esta figura. Efectivamente, nos encontramos que se regula esta institución a nivel estatal en el artículo 54 de la Constitución y a nivel autonómico en los distintos Estatutos de Autonomía; e incluso a nivel europeo. Pero es que además encontramos una proliferación de figuras más o menos similares tanto en el ámbito público como en el privado. Así acabe referirse al Defensor del soldado, al Defensor del menor, al Defensor del Consumidor, al Defensor del lector o del oyente del que se han dotado determinados medios de comunicación, al Defensor del estudiante en determinadas Universidades o al Defensor del Pueblo de ámbito local que poseen algunos municipios, lo que nos lleva a cuestionarnos la necesidad de tantas figuras similares.

El Defensor del Pueblo se configura como una auténtica Magistratura de opinión y persuasión discutiéndose en la doctrina si prevalece su carácter de garantía de los derechos fundamentales o su carácter de controlador de la actividad de la Administración. De su posición en la Constitución, incardinado en el Capítulo VI del título I, intitulado “De las garantías de los derechos y libertades

⁸¹ GARRORENA MORALES, Angel., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, 1984, p. 158.

⁸² DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, 1966, edición de 1985, por la que se citará, p. 17.

⁸³ PEREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1986, p. 61 y ss.

fundamentales” parece desprenderse que prima la primera sobre la segunda que tiene un carácter instrumental aunque, como señala ALVAREZ CONDE, lo dispuesto en el artículo 9.1. de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo parece conducir a la solución contraria perdiendo el control sobre la Administración ese carácter instrumental para adquirir una condición sustantiva⁸⁴. Nosotros nos alineamos con la primera postura. La Constitución lo configura como un Alto Comisionado de las Cortes para la garantía de los derechos fundamentales a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración de lo que se deduce que su función es la primera para cuyo cumplimiento podrá hacer lo segundo, es decir, controlar la actuación de la Administración⁸⁵.

De entre los dos modelos existentes, el sueco, caracterizado por su nombramiento por el Parlamento, por su amplio poder fiscalizador, por actuar de oficio o a instancia de parte y por tener los ciudadanos un acceso directo al mismo; y el anglo-francés caracterizado por ser nombrado por el ejecutivo, con poderes fiscalizadores más limitados, actuación solo a instancia de parte y dificultad de los ciudadanos para acceder a él, el Defensor del Pueblo español y, por ende, los autonómicos, se aproximan claramente al primero. Podemos afirmar que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía configuran al Defensor del Pueblo como un Alto Comisionado nombrado por el Parlamento, para la garantía de los derechos y para cuyo fin puede supervisar la actividad de la Administración. Ahora bien, a partir de ahí se establecen varias diferencias. Así, por ejemplo el Defensor del Pueblo estatal está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad (artículo 162.a CE) y recursos de amparo (artículo 162. b CE), cosa que no pueden hacer los defensores del pueblo autonómicos. En cambio, el Justicia de Aragón a la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto, suma la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación y la defensa del propio Estatuto (artículo 33 EAA). Como señala el Consejo Consultivo de Cataluña en su dictamen n.º 114, de 3 de enero de 1986, de la regulación estatutaria de estas instituciones es preciso subrayar los siguientes aspectos:

a) Los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas están configurados como instituciones similares a la del artículo 54 CE no solamente por su naturaleza jurídica de ser comisionados de los Parlamentos autonómicos, sino también por sus funciones de defensa de los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración. Esto significa que su

⁸⁴ ALVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho constitucional, Tecnos, ed. 2005, p. 628.

⁸⁵ En este sentido Mercedes VERA observa a partir de un examen de los propios informes del Defensor del Pueblo “un cierto declive en su autoconsideración como defensor de los derechos contenidos en el Título I y un paralelo crecimiento de su concepción de supervisión de la Administración” VERA PADIAL, Mercedes, “Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 18, 1994, p. 19 y ss.

tarea concurre con la que la Constitución encomienda al DP estatal. Es por esta razón que todos los Estatutos expresan no solamente el respeto a las funciones del DP, sino la necesidad de coordinarse con él para no duplicar órganos que ejerzan la misma función.

b) Ostentan unos poderes mucho más limitados que los del DP, no sólo por un menor alcance territorial, sino también porque no están legitimados para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo en defensa de los derechos de los ciudadanos.

c) Los Estatutos no desarrollan las instituciones similares a la del DP, sino que solamente reconocen las características generales de las mismas. Esto comporta que determinadas prerrogativas y garantías que afectan a materias que son competencia estatal no les puedan ser otorgadas por sus respectivas leyes territoriales.

Por este hecho, tienen considerablemente disminuidos sus poderes para actuar eficazmente y cumplir su función institucional.

La figura de los defensores del pueblo autonómicos adquiere mayor importancia a raíz de las reformas estatutarias efectuadas en la VIII legislatura ya que una de las novedades en casi todas ellas es la inclusión de una carta estatutaria de derechos. Los defensores autonómicos, toda vez que los estatutos no pueden regular garantías jurisdiccionales más allá de meras remisiones a la legislación estatal, como hemos visto, se erigen así en una de las garantías más importantes de los derechos estatutarios.

Las cuestiones que aquí nos ocupan son, por una parte, la relación entre el Defensor del Pueblo estatal y los distintos defensores del pueblo autonómicos⁸⁶; en concreto si existe o no una subordinación de los defensores autonómicos al estatal; y, por otra, la problemática en torno al ámbito en el que desempeñan sus funciones. A ambas intenta responder la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la relación ente ambas instituciones, ambas leyes dejan claro que las relaciones son de coordinación y cooperación y nunca de subordinación. Así el artículo 12 de la LODP señala que el Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley, a cuyos efectos, "los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación"

⁸⁶ BARCENDON, Antonio, "La regulación jurídica de los defensores del pueblo regionales": ¿cooperación o conflicto", *Revista de derecho político*, n.º 18-19, 1983, p. 77-110.

y en este sentido se manifiesta el artículo 2 de la Ley 36/1985⁸⁷. Este precepto fue impugnado por el Parlamento de Cataluña en el inciso "... así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla" en la medida que se considera que restringe el ámbito de actuación del Síndic de Greuges. Sin embargo, el Constitucional en su sentencia 157/1988, de 14 de octubre de 1988, deja claro que este precepto no delimita el ámbito competencial de estas instituciones sino que simplemente determina supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas pues "Las competencias del Defensor del Pueblo derivan del propio art. 54 CE que prevé la institución, y han sido desarrolladas en la LO 3/1981 de 6 abril, que la regula. Las de los Comisionados parlamentarios autonómicos derivan de sus propios Estatutos de Autonomía y han sido a su vez desarrollados ya, en su mayor parte, por leyes de sus Parlamentos". Y es que, en definitiva, "si el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé como ámbito de actuación del Síndic de Greuges la supervisión de la Administración de la Generalidad y si el precepto parcialmente impugnado contempla la posibilidad de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos para la supervisión tanto de las Administraciones autonómicas como de las locales, cuando éstas actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquéllas, no se ve la menor contradicción entre ambas regulaciones".

En lo que respecta al ámbito competencial indicar que el Defensor del Pueblo Estatal extiende su competencia a la actividad de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales y, por otra parte, alcanza a toda Administración: la del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de los Entes locales. Sin embargo, el ámbito de actuación de los defensores autonómicos es más limitado en cuanto su campo de actuación es la Administración Autonómica. Así el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana dispone que: "El *Síndic de Greuges* es el Alto Comisionado de Les Corts, designado por éstas, que velará por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los Títulos I de la Constitución Española y II del presente Estatuto, en el ámbito competencial y territorial de la Comunitat Valenciana. Anualmente informará a Les Corts del resultado del ejercicio de sus funciones"; y de forma similar se manifestaba el antiguo artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña al señalar que Parlamento podrá nombrar un *Síndic de*

⁸⁷ 1.La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la administración de la Generalidad. De entrada observamos que las competencias de las figuras de los defensores autonómicos no va en detrimento de las competencias del Defensor del pueblo estatal y, por lo tanto, éste mantiene intacta su competencia de supervisar la Administración Autonómica. Deja claro el Tribunal Constitucional en su sentencia 12/1988, de 8 de agosto, que los Defensores autonómicos no pueden extralimitarse en su ámbito competencial así definido. Es decir, que han de constreñirse al control de la Administración autonómica⁸⁸

Solo los dictámenes del Consejo Consultivo de Cataluña y del Consejo consultivo de Canarias contienen sustantividad suficiente como para merecer que nos detengamos en su análisis⁸⁹.

2. *El Consell Consultiu de Catalunya*

El nuevo Estatuto de Autonomía amplía las competencias del Defensor del Pueblo: por una parte le otorga legitimación para solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el Estatuto; por otra, atribuye con carácter exclusivo el control sobre la Administración autonómica. Efectivamente, la relación de coordinación y cooperación señalados anteriormente sufren una alteración sustantiva a la vista del nuevo artículo 78 del Estatuto que otorga al Síndic de Greuges con “carácter exclusivo”, la supervisión de la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. La exclusividad del control sobre

⁸⁸ Deesta manera el Alto Tribunal considera constitucional el inciso “Del mismo modo el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, Organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma”, si se interpreta como autorización a “que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, bien a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de (su) función” excluyendo “toda idea de subordinación o imposición de deberes”, es decir, de un aumento del ámbito competencial del Justicia que abarcara las instituciones y organismos recogidos en dicho inciso.

⁸⁹ Losdictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía y el consejo Consultivo de Castilla-León se refieren a cuestiones secundarias, a efectos de este estudio como la ubicación de la institución en el Estatuto de autonomía

la Administración Autonómica es más que problemática. Así el propio Consejo Consultivo catalán, en su Dictamen, señala que la inclusión de la expresión “con carácter exclusivo” en el apartado tercero es inconstitucional. Esta afirmación la basa el Consejo en el contenido del artículo 54 de la Constitución que atribuye a la institución del Defensor del Pueblo la función general de la defensa de los derechos contenidos en el título I de la Constitución ante la actuación de cualquier administración por “lo que no se puede es afirmar que las funciones de protección y defensa de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en relación con la actuación de los sujetos enumerados en el apartado tercero, corresponden en exclusiva al Síndic de Greuges”.

En el mismo sentido se manifiesta el Defensor del Pueblo en su recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán. Para el Defensor del Pueblo esta atribución en exclusiva supone la expulsión de la figura del Defensor del Pueblo del ámbito de supervisión que la Constitución le atribuye y expropia injustificadamente a todos los afectados y destinatarios de los actos y resoluciones de esas administraciones y entes de una garantía que la Constitución les otorga y que consiste en que el Defensor del Pueblo supervise la actuación de la administración autonómica y la de sus autoridades y agentes. Para el Defensor del Pueblo esta institución es una de las garantías de las libertades y derechos fundamentales que la Constitución consagra en su Título I, lo que implica necesariamente que, en cuanto tal garantía, ha de resultar accesible para todos los sujetos titulares de aquellos derechos y libertades sin restricción alguna, pues de lo contrario “implicaría necesariamente un ataque frontal a la igualdad básica de la que todos han de disfrutar en el ejercicio de sus derechos constitucionales y cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado (149.1.1. CE)”. Opinión compartida por ALVAREZ CONDE que con atinado criterio advierte que “el Estatuto de Autonomía como norma subordinada a la Constitución que es, no puede alterar el sistema de garantías establecido en la misma”⁹⁰

Hay que tener en cuenta que en este caso, y a pesar de la advertencia del Consejo Consultivo sobre este extremo, la redacción en este punto no sufre alteración alguna ni en el texto aprobado por el Parlamento catalán ni en el texto definitivo de la reforma aprobada. Salvo esta cuestión, el Consejo Consultivo considera el resto del precepto constitucional. Sin embargo, dicho precepto sufrió importantes añadidos en el trámite parlamentario, como al que a continuación hacemos referencia y sobre los que, obviamente el Consejo Consultivo no pudo pronunciarse. A la vista de la redacción definitiva, considera el Defensor del Pueblo que el artículo citado supone también una vulneración constitucional contra el artículo 137 por no respetar la autonomía local y no limitar la facultad de supervisión exclusivamente a la actividad de esa Administración Local en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma y respecto de las que ésta haya transferido o delegado a los entes locales.

⁹⁰ ALVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucionalop cit* p. 502.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>3. El Síndic de Greuges vela con carácter exclusivo por los derechos y las libertades a que se refiere el apartado 1 respecto a las instituciones y las empresas privadas que gestionan servicios públicos, llevan a cabo actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta, así como respecto a las demás personas con vínculo contractual con las administraciones públicas.</p>	<p>Inconstitucional “con carácter exclusivo”</p>	<p>Artículo 78. Funciones y relaciones con otras instituciones análogas.</p> <p>1. El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa con carácter exclusivo la actividad de la Administración de la Generalidad, la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las personas con un vínculo contractual con las administraciones públicas. Asimismo, supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma. También puede extender su control a la Administración del Estado en Cataluña, en los términos que establezcan los acuerdos de cooperación con el Defensor del Pueblo.</p>	<p>Artículo 78. Funciones y relaciones con otras instituciones análogas.</p> <p>1. El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma.</p>

3. *El Consejo Consultivo de Canarias*

Se centra el Consejo Consultivo en dos cuestiones. La primera es la referida a hecho de que el Diputado del Común “podrá dirigirse, en el cumplimiento de sus funciones” a cualquier autoridad, organismos, funcionarios y entidades de “cualquier administración pública, incluida la Administración del Estado, con sede en la Comunidad Autónoma”. Recuerda el Consejo consultivo que la constitucionalidad de una previsión de este carácter fue establecida por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre. Teniendo en cuenta que la expresión “dirigirse a” no es equivalente al término “supervisar” sino que implica, simplemente, la posibilidad de que el Diputado del Común se ponga en comunicación con cualquier órgano de dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, por lo que no se incurre en inconstitucionalidad al no extender la actividad supervisora del Diputado del Común a la Administración del Estado, ni al imponer obligación alguna para las Administraciones públicas que no sean Administraciones públicas canarias.

La segunda cuestión que merece ser anotada es la opinión desfavorable del Consejo a que se utilice la expresión “coordinación” para hacer referencia a la relación con el Defensor del Pueblo. Para el consultivo la coordinación exige, a diferencia de la colaboración, una posición de jerarquía de una parte sobre la otra. En la colaboración las partes vienen obligadas a un comportamiento, no a un resultado y se mantienen íntegramente separados sus poderes de decisión. Por ello, la referencia a la coordinación no debería formar parte de la proposición normativa, sino de la que contiene en el apartado 2, mediante referencia, exclusivamente, a la cooperación con el Defensor del Pueblo en ese precepto. A la vista de la redacción final del precepto puede observarse que se recoge esta sugerencia y se sustituye el término “coordinación” por el de cooperación⁹¹.

C) **Doctrina legal de los órganos consultivos autonómicos sobre Prerrogativas parlamentarias**

1. *Introducción*

Las prerrogativas parlamentarias nacen con la intención de proteger la libre formación de la voluntad parlamentaria. Su origen moderno se encuentra, como señala MANUEL ABELLAN, en el Estado liberal y constitucional que emergió de la Francia revolucionaria de 1789 por lo que la comprensión cabal de las garantías parlamentarias requiere situarlas en el conflicto ideológico, político y jurídico entre los representantes revolucionarios y los poderes constituidos del Antiguo

⁹¹ Sobre esta cuestión vide VERA, M., *Notas sobre...*, op. cit., p. 17 y ss.

Régimen. El parlamento revolucionario, como órgano de soberanía que era, en trance de crear una nueva legalidad y enfrentado a los viejos poderes ejecutivo y judicial que emanaban directamente del Rey, debía mantener su independencia respecto a esos históricos poderes por lo que, en definitiva, la inviolabilidad e inmunidad se justificaban en el antagonismo histórico entre el Estado Liberal y el Antiguo Régimen⁹². Sin embargo, desaparecidas las causas originarias de su nacimiento son muchos los que se cuestionan su perduración en los parlamentos democráticos del Siglo XXI. Así señalan los profesores SOLÉ TURA y APARICIO PEREZ que nos hallamos ante unas categorías que, al menos en materia de inmunidades, responden más a criterios exacerbados de autodefensa corporativa que a necesidades reales de prevención de la independencia de los parlamentarios⁹³. Especialmente crítico se muestra BLANCO VALDÉS para quien las prerrogativas permiten a los parlamentarios “no sólo protegerse de las consecuencias indeseadas de una acción política basada en el respeto a las reglas del juego limpio que deben que deben caracterizar el funcionamiento de los sistemas democráticos (*buena política*), sino también desarrollar una actuación de juego sucio, ventajista e irresponsable (*mala política*) que los hombres públicos que no están protegidos por los referidos privilegios no pueden acometer sin grave riesgo para su libertad y/o su propiedad”⁹⁴. MARTINEZ SOSPEDRA, por el contrario, se erige en defensor de su mantenimiento, llegando a afirmar que “en la mala prensa de que gozan las prerrogativas parlamentarias afloran los prejuicios antiparlamentarios propios de una cultura política autoritaria”⁹⁵.

Estas figuras, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 22/1997, de 11 de febrero, aparecen unidas al derecho a ocupar cargos públicos.

La inviolabilidad parlamentaria se recoge en el artículo 71.1. de la Constitución española en los siguientes términos: “Los Diputados y Senadores gozaran de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”. En términos similares se manifiestan tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado así como los Estatutos de Autonomía y los Reglamentos de los parlamentos autonómicos. Su objeto, de acuerdo con la STC 51/1985, de 10 de abril es

⁹² MANUEL ABELLÁN, A., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992, p. 17.

⁹³ SOLETURA, J. y APARICIO PEREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, 1984, p. 67.

⁹⁴ BLANCOVALDES, R. “Privilegios parlamentarios y proceso de comunicación pública (políticos, política y derechos en España)” en VVAA, *Constitución, Estado de las autonomías y Justicia Constitucional (Libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, Tirant lo Blanch, 2005, p. 533. Advierte el autor que con ello no quiere decir que la *mala política* se origine en la existencia de privilegios parlamentarios sino que éstos pueden facilitar, estimular e incentivar una actuación política que de no existir estaría más dificultada, menos estimulada o incentivada.

⁹⁵ MARTINEZ SOSPEDRA, M., *Privilegio discutido. La inmunidad parlamentaria en derecho español*, Cuadernos del Senado, Serie Minor, n.º 4, 2004, p. 447.

la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de voluntad del órgano. Por lo tanto, supone la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por los votos emitidos y opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones. Coincide la doctrina en señalar el carácter absoluto de esta prerrogativa. Es decir, cualquier opinión en el ejercicio de la función parlamentaria queda bajo la protección de la prerrogativa. Sin embargo, las últimas resoluciones judiciales introducen una alta dosis de confusión al respecto. Así nos encontramos los casos Jon Salaberría y Atutxa. En el primero de ellos, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su sentencia de 5 de septiembre de 2003, condenó al diputado Jon Salaberría por un delito de apología del terrorismo tipificado en el artículo 578 del Código Penal por unas declaraciones realizadas durante un Pleno del Parlamento vasco. Para el Tribunal solo quedarían amparadas por la prerrogativa aquellas opiniones valiosas para la formación de la voluntad de la Cámara quedando al margen de la misma “las afirmaciones de pasada que, con independencia de los esclarecimientos e informaciones que puedan contener, huelgan a la hora de perfeccionar aquella voluntad”. Sin embargo, el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de diciembre de 2004 casa y anula la anterior sentencia argumentando que no ha lugar a este tipo de distinción, quedando toda opinión realizada en el ejercicio de las funciones parlamentarias protegida por la prerrogativa. En cambio, en el caso Atutxa, mientras el Tribunal Superior de Justicia en su sentencia de 20 de mayo de 2003 considera que todos los votos en el ejercicio de la función parlamentaria quedan amparados por la inviolabilidad, el Supremo en la suya de 10 de noviembre de 2006 distingue entre votos en relación con las funciones parlamentarias (legislativa, de control, presupuestaria) y votos en relación con los actos *interna corporis*, de orden interno, de naturaleza más bien administrativa, no quedando estos últimos amparados por la inviolabilidad. Distinción que es criticada por CATALA i BAS para quien “ni de la Constitución ni de los Estatutos de Autonomía ni de los Reglamentos parlamentarios de Congreso, Senado y Parlamentos autonómicos cabe deducir tal conclusión. Ninguna de estas normas, (...), abre el mínimo resquicio a la posibilidad de distinguir entre unas funciones parlamentarias y otras o entre un ejercicio del cargo y otro a la hora de que la inviolabilidad despliegue sus efectos, como tampoco lo hace a la hora de distinguir entre unas opiniones y otras vertidas todas ellas con dicha ocasión”⁹⁶.

En otros ordenamientos la prerrogativa no goza de ese carácter absoluto. Así nos encontramos con el artículo 46 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 o el artículo 61 de la Constitución griega de 1975. Muchos autores se inclinan por una regulación similar en el ordenamiento español. Ya PE-

⁹⁶ CATALA i BAS, A.H., *El futuro zincierto? de las prerrogativas parlamentarias*, Cortes Valencianas, 2007, p. 70 y ss.

REZ SERRANO señalaba “el parlamentario puede, cuando olvida las moderaciones éticas y de obligada corrección, ofender, ultrajar a personas e instituciones, denostar a autoridades y particulares, imputar delitos, utilizar falsedades, y sin embargo, el agraviado, que tendría expedito el camino de los Tribunales en otro caso, ha de resignarse pacientemente, sin que se le admita ni aun el derecho a rectificación justiciera y proporcionada. Todo ello con la inmensa agravante de la publicidad clamorosa que la imputación alcanza al ser difundida por el tornavoz insuperable de la tribuna parlamentaria y de los diarios”⁹⁷. A pesar de estas críticas al carácter absoluto de la prerrogativa, ningún debate se ha abierto en sede política al respecto y los nuevos estatutos de autonomía recogen la prerrogativa con la misma extensión que en la Constitución y los Estatutos originales. Así en el artículo 23 del Estatuto de la Comunitat Valenciana (redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) señala que “Los miembros de Les Corts gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas y por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones” y el artículo 57 del Estatuto de Cataluña (Redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1879, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Catalunya: “Los miembros del Parlamento de Cataluña serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo”.

La inmunidad parlamentaria es, sin duda, la prerrogativa más contestada en la actualidad. Aparece recogida en el artículo 71.2 de la Constitución, en los siguientes términos: “Durante el periodo de su mandato, los Diputados y Senadores gozaran asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva”. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, sentencia 243/1988, de 19 de diciembre, la inmunidad puede ser definida como una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento.

Mientras los diputados y senadores nacionales tienen reconocida la inmunidad en los términos señalados en este precepto, los miembros de los parlamentos

⁹⁷ PEREZSERRANO, N., *Tratado de derecho político*, Cívitas, 1984, p. 780. Vide entre los autores que se decantan por limitar el alcance de la prerrogativa GOMEZ SANCHEZ, Y., “Sobre las garantías parlamentarias”, *Revista de Derecho político*, núm. 23, 1986, p. 83, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 69, 1990, p. 196, FERNANDEZ SEGADO, F., “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” *Revista de las Cortes Generales*, n.º 38, 1996, op. cit. p. 16, y MANUEL ABELLAN, A., *El estatuto de los parlamentarios...*, op. cit. p. 42, BLANCO VALDES, R. “Privilegios parlamentarios...”, op. cit. p. 553, y CATALA i BAS, A.H., *El futuro...*, op. cit., p. 55 y ss.

autonómicos tienen reconocida solo una inmunidad relativa al no establecerse en relación con ellos la necesidad de solicitar el oportuno suplicatorio, y así se mantiene tras las últimas reformas estatutarias a pesar de algún intento en dicho sentido como luego tendremos ocasión de ver. Así el artículo 23 del nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana señala que “Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos realizados en el territorio de la Comunitat Valenciana, sino en caso de flagrante delito”; y el artículo 51 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que “Durante su mandato tendrán inmunidad a los efectos concretos de no poder ser detenidos salvo en caso de flagrante delito”

La cuestión del suplicatorio es la más controvertida no así la de la prohibición de detención salvo caso de flagrante delito. Hay que tener en cuenta, además que la denegación del mismo da lugar al sobreseimiento libre que, en la práctica, se asemeja a una sentencia absolutoria.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 90/1985, de 22 de julio, ha dejado claro que la denegación del suplicatorio sin causa que lo justifique supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1. CE. En el derecho comparado nos encontramos que muchos ordenamientos recogen esta prerrogativa en términos coincidentes con el español. Así, por ejemplo, el artículo 46.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o el artículo 26 de la Constitución francesa.

A pesar de las críticas que levanta la figura del suplicatorio todas las reformas intentadas en el ordenamiento español han ido en la dirección contraria en el sentido de hacerla más presente en la vida parlamentaria. Podemos recordar en este sentido el intento fallido de extender su ámbito de aplicación más allá de la penal de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo que trató, sin fortuna, de hacer extensiva dicha autorización a los procesos civiles regulados en la Ley 1/1982, de 5 de mayo de Protección civil al honor, intimidad y propia imagen y que fue declarado inconstitucional por STC 9/1990, de 18 de enero; o el intento, también fallido, de exigir el suplicatorio para el procesamiento de los diputados vascos, de la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento vasco sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento también declarado inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981 de 12 de noviembre al considerar éste que dicho reconocimiento debería hacerse en el Estatuto de Autonomía y no en una ley por lo que la ley era inconstitucional y antiestatutaria.

El aforamiento es la prerrogativa que menos se ha cuestionado. En el caso de los parlamentarios el juez ordinario predeterminado por la ley no es aquel que corresponde según las reglas generales de la distribución de la competencia. De acuerdo con artículo 71.3.CE: “En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”. Los Estatutos de Autonomía recogen el aforamiento de los diputados autonómicos señalando que será com-

petente el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma salvo que el delito hay sido cometido fuera de dicho territorio en cuyo caso el competente será el Tribunal Supremo. No hay ninguna duda de que estos tribunales, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 22/1997, de 11 de febrero, son juez ordinario predeterminado por ley en el sentido del artículo 24.2. CE.

2. Doctrina legal de los órganos consultivos autonómicos sobre las prerrogativas parlamentarias

a) Consejo Consultivo de Catalunya

Ninguna referencia hace el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña a la cuestión. Sin embargo, hacemos referencia a él ya que la propuesta de reforma recoge la necesidad de solicitar el suplicatorio, circunstancia que no aparecía en el anterior Estatuto catalán. Sin embargo, esta novedad que se refleja en el texto aprobado por el Parlamento catalán desaparece en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales. Hay que advertir que, de haberse mantenido, nada habría que objetar desde el punto de vista constitucional pues el Estatuto es la norma adecuada para fijar el contenido de las prerrogativas, como señalo el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/1981

18

117

b) Consejo Consultivo de Andalucía

El nuevo Estatuto andaluz recoge estas prerrogativas sin variación alguna en relación con la situación anterior. Ahora bien, el Consejo consultivo andaluz se hace eco del sentir de amplios sectores doctrinales que no ven necesaria su perduración. En este sentido señala el Consejo que “el mantenimiento de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad en el Derecho comparado resulta evidente, si bien debe apuntarse la existencia de una fuerte corriente doctrinal que propugna la revisión de estas dos instituciones. En efecto, esta tendencia ha sido justificada ante la crisis provocada por determinados abusos cometidos al amparo de dichas prerrogativas y las lesiones injustificadas de bienes jurídicos y derechos fundamentales en el Estado Constitucional; ante la evidencia de que con la evolución histórica dichas prerrogativas no tienen la misma significación que pudieron tener en los siglos XVIII y XIX, al desenvolverse ahora en Estados democráticos consolidados, donde resulta innegable la afirmación de la supremacía del Parlamento y la independencia del Poder Judicial. Esta percepción y las exigencias que derivan del principio de igualdad ante la ley han llevado a muchos expertos en Derecho Constitucional a plantear la necesidad de introducir limitaciones, aprovechando la experiencia de las últimas décadas. Ejemplo de esa tendencia restrictiva es lo previsto en el artículo 46 de la Ley Fundamental de Bonn, donde preservando lo esencial de dichas prerrogativas se precisa que la norma no se aplica a las injurias calumniosas”.

Novedad en la propuesta de reforma aprobada por el parlamento andaluz es la extensión del aforamiento a las causas civiles⁹⁸. Así a tenor del artículo 99: “Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos realizados y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo”.

Señala el Consejo Consultivo andaluz que: “Nada puede objetarse, desde el punto de vista de la constitucionalidad de la medida, teniendo en cuenta que la ampliación del fuero especial se pretende recoger en la disposición estatutaria, contemplándose esta posibilidad en el artículo 73.2.a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo tenor, “Esta Sala conocerá igualmente: (...) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra... los miembros de la Asamblea Legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo”.

Sin embargo, esta extensión del aforamiento al ámbito civil desaparece en el texto aprobado por las Cortes Generales, cosa que no sucede con el caso valenciano con lo que se introduce una diferencia notable entre el estatuto de los diputados autonómicos andaluces y valencianos.

⁹⁸ Novedad que también se produce en el Estatuto valenciano cuyo artículo 23.3. está redactado en idénticos términos. Como señala CATALA i BAS “La redacción de este precepto es más que confusa pues las opiniones emitidas en el ejercicio del cargo de los diputados autonómicos están protegidos por la inviolabilidad parlamentaria por lo que no ha lugar a hablar de aforamiento pues, como hemos visto *supra*, hay una absoluta irresponsabilidad *extra* Cámara por éstos, lo que impide al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal Supremo entrar a valorar si hubo o no conducta merecedora de responsabilidad civil. Por ello, en todo caso, la cuestión debería circunscribirse a “los actos cometidos en el ejercicio del cargo”, que no sean votos ni producto del ejercicio de la libertad de expresión del diputado”. CATALA i BAS, A.H., *El futuro zíncierto?...*, op. cit., p. 184.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 92. Composición, elección y mandato.</p> <p>3. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.</p> <p>Durante su mandato no podrán ser detenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p> <p>Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos realizados y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. Fuera del territorio de Andalucía la responsabilidad civil será exigible ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.</p>	<p>Constitucional</p>	<p>Artículo 99. Composición, elección y mandato.</p> <p>3. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.</p> <p>Durante su mandato no podrán ser detenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p> <p>Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos realizados y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. Fuera del territorio de Andalucía la responsabilidad civil será exigible ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.</p>	<p>Artículo 101. <i>Composición, elección y mandato.</i></p> <p>3. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.</p> <p>Durante su mandato no podrán ser detenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p>

C) Consejo Consultivo Castilla-León

La propuesta de reforma del Estatuto de Castilla y León recoge las prerrogativas de forma similar al vigente Estatuto de Autonomía. Únicamente al referirse a la inviolabilidad, se añade, con buen criterio, dirá el Consultivo, que se goza de la misma “aún después de haber cesado en su mandato”.

El Consejo consultivo observa que en relación con la inmunidad se habla de “actos delictivos” lo que, en su opinión excluye las faltas, “lo cual podría resultar lógico, puesto que las faltas no llevan, con carácter general, aparejada la privación de libertad sino la imposición de la pena de multa, que sólo si no se paga se sustituiría, en los términos de la legislación penal, por una pena de arresto. En todo caso, debería quedar claro si se pretende o no incluir a las faltas o sólo a los delitos”. Además ve cierta contradicción entre lo anterior y el hecho que cuando el precepto se refiere a las actividades realizadas fuera del territorio de Castilla y León lo hace empleando los términos “responsabilidad penal”, que evidentemente comprende tanto la derivada de los delitos como de las simples faltas”. Por ello recomienda que se evite dicha contradicción, recomendación que no es atendida por el Parlamento de Castilla y León que mantiene la redacción original.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 28. Prerrogativas.</p> <p>El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p>	<p>Inviolabilidad: “Aún después de haber cesado en su mandato”. Aclaración del término: “responsabilidad penal”, puesto que este puede referirse tanto a delitos como a faltas.</p>	<p>Artículo 29. Prerrogativas.</p> <p>El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p>	<p>Artículo 29. Prerrogativas.</p> <p>El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.</p>

D) Doctrina legal de los Órganos Consultivos autonómicos sobre Consejos de Justicia

1. Introducción. El Poder judicial en la CE, especial referencia al principio de unidad jurisdiccional

La Constitución Española en su Título VI, que comprende los artículos 117 a 127, bajo la rúbrica “Del Poder Judicial”, contiene las normas fundamentales del ordenamiento jurídico español en materia de organización y funcionamiento de la judicatura.

Uno de los temas mas novedosos del sistema político institucional implantado por la Constitución del 1978 fue el establecimiento de un modelo de organización territorial ampliamente descentralizado, un modelo que no ha tenido reflejo en la organización del Poder Judicial. Mientras que el principio autonómico, que se encuentra consagrado en el artículo 2 CE y desarrollado en el Título VIII, ha tenido importancia tanto en el poder legislativo, Parlamentos autonómicos elegidos por sufragio universal, como en el Poder Ejecutivo, reflejado en Gobiernos Autonómicos nacidos de las mayorías parlamentarias, el Poder Judicial por su parte, ha quedado fuera de la tendencia federalizante del Estado Autonómico, configurándose el mismo como un poder único⁹⁹.

La Constitución Española, en su artículo 117.5, consagra el principio de unidad jurisdiccional, del que dice “es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, ello implica que todos los órganos judiciales componen una organización única, el Poder Judicial, y se encuentran sometidos al mismo régimen jurídico.

Este principio, actúa frontalmente contra los restos medievales de tribunales privados, prohibiéndose por tanto los tribunales de honor (art. 26). No es constitucionalmente posible crear jurisdicciones especiales –con la excepción de la jurisdicción militar constitucionalmente prevista en el artículo 117.5 *in fine*– al margen del Poder Judicial, ni, por supuesto Tribunales de excepción (art. 117.6 CE). Se limitan las consecuencias de las comisiones legislativas de investigación (art. 76 CE) al afirmarse que “sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales”, y se ponen límites a las facultades sancionadoras de la Administración (art. 25.3 CE), evitando así la posibilidad de que otros poderes del Estado mediaten la independencia de estos.

Además, el principio de unidad conlleva que el Poder Judicial es único para todo el territorio español, de este modo, y como ya señalábamos anteriormente, aunque el Estado español se configura como un Estado descentralizado, no existen

⁹⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis. “Poder Judicial y Reformas Estatutarias”, *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial. Revista General del Derecho Constitucional*, n.º1. Madris 2006. Iustel. pags 55 a 96

Poderes Judiciales Regionales, existen órganos del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el Poder Judicial es un poder del Estado y no de las Comunidades Autónomas; ni siquiera los órganos en los que culmina la organización judicial en las CCAA, es decir, los Tribunales Superiores de Justicia, pueden considerarse como órganos autonómicos¹⁰⁰, aunque su función se circunscriba al territorio de la CCAA. La relación del TSJ con “la CCAA no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede”(STC 25/1981, de 14 de julio FJ 6°)

Señala DIEZ PICAZO que “el principio de unidad así entendido –o sea, como un conjunto en el que todos los elementos poseen idénticas facultades, garantías y obligaciones– no debe oscurecer, sin embargo, una peculiar característica estructural del Poder Judicial, a saber: éste a diferencia de otros poderes del Estado, no está formado por un único órgano o por una pluralidad de órganos que actúan de manera unitaria, sino que se trata de un complejo orgánico policéntrico y descentralizado.” Así “la potestad jurisdiccional es ejercida de forma autónoma por todos y cada uno de los órganos judiciales, bien unipersonales (Juzgados), bien colegiados (Tribunales), y, en este sentido, puede decirse que el Poder Judicial se encarna en todos y cada uno de ellos”.¹⁰¹

También hacen referencia al principio de unidad los dos primeros apartados del artículo 122 CE, en donde se establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) determinará la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los Juzgados y Tribunales, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y el del personal al servicio de la Administración de Justicia, así como el estatuto y régimen de incompatibilidades de los miembros del CGPJ y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Esta cuestión tiene como finalidad última el preservar la plenitud de la imparcialidad e independencia del Poder Judicial¹⁰². De este modo se impone una reserva de ley orgánica que ha sido debidamente matizada por las SSTC 224/1993 y 213/1996, en donde se establece que tratándose de constitución de órganos judiciales, dicha reserva de ley orgánica solo abarca al establecimiento de los distintos órdenes jurisdiccionales y las materias atribuidas a cada uno de ellos, pero no a la planta y distribución competencial dentro de cada orden jurisdiccional.

¹⁰⁰ La STC 38/1982, de 22 de junio, en su fundamento jurídico 4, señala respecto al Tribunal Superior de Justicia de Catalunya que “el TSJ no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial” Afirmación esta que choca en cierta medida con la ubicación que se le ha dado al TSJ dentro del texto constitucional, situándolo en el Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado, en lugar de hacerlo en el título VI dedicado al Poder Judicial.

¹⁰¹ DIEZ PICAZO, Luís María, Poder Judicial, en ARAGÓN REYES, M (Coord.), Temas básicos del Derecho Constitucional, Tomo II Organización del Estado, Civitas, Madrid 2001.

¹⁰² BORRELL MESTRE, JOAQUIN. “Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se mitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reformad el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 4 (julio-diciembre 2005)

Indica la STC 38/1982 en su fundamento jurídico 5º, que “La Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar criterios básicos para la organización judicial, como acredita el art. 152.2 y 3 de la misma. La inclusión de este precepto en el Título VIII de la C. E., el reflejo de su contenido en el art. 19 del Estatuto de Cataluña, y otros argumentos complementarios que podrían citarse, son muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan por la vía del art. 151 de la C.E. Pero hecha esta afirmación ha de recordarse también que, de acuerdo con el art. 122 de la C. E., corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir su configuración definitiva.”

2. *Distribución de competencias: la Administración de la Administración de justicia*

El artículo 152.1 CE en relación con las Comunidades Autónomas creadas al amparo del 151 CE señala que “Un Tribunal de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización territorial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de este.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

Para poder compatibilizar el principio de unidad jurisdiccional del artículo 117.5 CE, con la posible asunción de competencias por parte de las Comunidades autónomas en materia de justicia, hemos de poner en relación los artículos 149.1.5 CE y 152.1, párrafo 2º CE.

Nuestra norma fundamental se limita, en su artículo 149.1.5 CE, a asignar al Estado la competencia sobre “Administración de Justicia” sin contemplar ningún tipo de excepción, salvo la mencionada en el artículo 152.1 CE, en lo relativo a los Tribunales Superiores de Justicia.

El alcance de esta norma de competencia ha sido matizado posteriormente por el Tribunal Constitucional en SSTC 56/1990 y 62/1990, señala BALAGUER CALLEJÓN que en estas sentencias el “TC operó lo que podríamos llamar una interpretación estatutaria de la Constitución¹⁰³”.

¹⁰³ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. “Poder Judicial y Comunidades Autónomas”. *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, págs. 53-67

Hemos de tener en cuenta, que cuando se redactaron los primeros Estatutos de Autonomía todavía no se había aprobado la LOPJ, cuestión esta que llevó el Estatuyente a establecer las denominadas cláusulas subrogatorias.

La STC 56/1990, se pronunció sobre la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, en virtud de las cuales a las “CCAA les corresponde en relación con la Administración de Justicia ejercer todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”

El TC intentó por tanto, buscar una interpretación coherente de los preceptos constitucionales con los preceptos que algunos Estatutos de Autonomía habían recogido con anterioridad a la LOPJ. BALAGUER CALLEJÓN señala que “la argumentación contenida en la misma sigue sin resolver el problema principal: de que precepto constitucional se puede extraer un concepto de Administración de Justicia que permita a las CCAA asumir las competencias que la propia LOPJ atribuye al Gobierno. Lo cierto es que de ninguno”. De este modo, el Tribunal Constitucional se saca de la manga una distinción de Administración de Justicia en sentido estricto y en sentido amplio: “la argumentación del TC tiene, por tanto, una clara debilidad de partida: es artificial porque pretende resolver el problema de la constitucionalidad de los Estatutos salvando preceptos estatutarios que no pueden ser salvados más que mediante una previsión específica de la LOPJ a que esos Estatutos remiten¹⁰⁴”

La STC 56/1990, “reconoció algunas atribuciones más a las CCAA (medios materiales) y les abrió, con un razonamiento ambivalente, un espacio a la esperanza¹⁰⁵”, sentando una jurisprudencia esencial.

La citada sentencia marcó la diferencia entre “Administración de Justicia” referida al Poder Judicial en sentido estricto (potestad jurisdiccional, estatuto de jueces y magistrados y Gobierno del Poder Judicial), y “Administración de la Administración de Justicia”, que engloba el conjunto de acciones y medios personales, materiales y económicos necesarios para el buen funcionamiento de la misma. Señala la sentencia: “Junto al núcleo irreductible que constituye la competencia del art. 149.1.5, existe un concepto más amplio de Administración de Justicia en el que se incluye todo lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de ayuda o auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, pero que no forma parte de ese núcleo irreductible. El art. 149.1.5 de la Constitución no alcanza a esta materia,

¹⁰⁴ BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. “Poder Judicial y...” op. Cit. pág. 60

¹⁰⁵ AGUIAR DE LUQUE, LUÍS. *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Thomson. Aranzadi. 2005. Pag. 24. Por su parte, VÍRGALA FORURIA, disiente de la interpretación realizada por el TC en esta sentencia, que según él está condicionada por las cláusulas subrogatorias existentes en los primeros Estatutos de Autonomía, “El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonomico*, pag 402

denominada gráficamente «Administración de la Administración de Justicia» y, en consecuencia, se ha podido asumir por los Estatutos de Autonomía en virtud del juego de la cláusula residual del art. 149.3.” (F.J. 4º)

La sentencia además de incluir este nuevo concepto de Administración de la Administración de Justicia como cuestión diferenciada de la Administración de Justicia en sentido estricto, viene a reiterar el carácter unitario del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial: “El Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí.” (F.J. 6)

Por otro lado, establece la competencia sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, en donde señala que “Corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, ya 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.” (F.J. 10º) “Definidos los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como de ámbito nacional, no cabe duda que todo lo que afecta a su selección, formación y perfeccionamiento, posee una dimensión supraautonómica, sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio. La mismo puede decirse de la relación con los ascensos y situaciones administrativas, extremos éstos sólo gestionables desde una única instancia dada la unidad de Cuerpos. Pero este carácter nacional de dichos Cuerpos no impide el juego de la cláusula subrogatoria en relación con la provisión de destinos en órganos de ámbito territorial igual o inferior al de Comunidad Autónoma.” (F.J. 11º). Y en materia de inspección de juzgados y tribunales, “La facultad de instar la inspección de Juzgados y Tribunales corresponderá al Ministerio de Justicia respecto de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en este aspecto: mientras que, en aquéllas cuyos Estatutos contengan cláusulas subrogatorias relativas a las facultades del Gobierno en materia de Administración de Justicia, corresponderá tal facultad solamente a las instituciones autonómicas.” (F.J. 13º). Sentando también las bases de la llamada “casación regional”¹⁰⁶

Una vez determinada la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de justicia, cabe preguntarse si es el Estatuto de

¹⁰⁶ “Puede sostenerse que la -casación regional- atiende de manera equilibrada a los principios de unidad y diversidad del Derecho privado y que la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquéllas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de Derecho civil autonómico.” [F.J. 33º]

Autonomía un instrumento adecuado para hacerlo. Pues bien, otra cuestión que se puso de manifiesto en esta sentencia, y que ha sido reiterada en algunos dictámenes es la inadecuación del Estatuto de Autonomía como específica fuente del Derecho para operar la transferencia o delegación de competencias en materias de titularidad estatal¹⁰⁷ (art. 150.2 de la Constitución). Al respecto AGUIAR DE LUQUE mantiene que la utilización del Estatuto de Autonomía como norma de descentralización o transferencia afectaría a “uno de los elementos que caracterizan el Poder Judicial: la exclusividad de la competencia estatal en materia de Administración de Justicia y a la reserva de Ley Orgánica del artículo 122CE¹⁰⁸”, es decir, en el caso del Poder Judicial no podemos operar tan solo con el binomio o diálogo normativo Constitución/Estatuto¹⁰⁹. Por su parte VIRGALA FORURIA señala que no puede aceptarse que “los Estatutos de Autonomía se dediquen a anticipar lo que debe hacer el legislador orgánico”; debe ser por tanto este el encargado de regularlo, pues lo contrario resultaría “un claro indicador de la legislación por presión¹¹⁰”, lo que supone que los Estatutos de Autonomía legislen a su antojo, pues aunque no se plasme finalmente todo en la LOPJ, estos habrán conseguido que al menos una parte de la reforma se traslade a la ley orgánica, quedando el resto como previsión para el futuro.

Si bien es cierto, que la LOPJ no está incondicionalmente sujeta a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía¹¹¹ no podemos obviar la realidad, que es el hecho de que las Comunidades Autónomas en la reforma de sus estatutos, están reproduciendo en gran medida el modelo iniciado por el Estatuto Catalán, y el legislador orgánico, en el momento que tenga que reformar la LOPJ, no hará oídos sordos a lo dispuesto en estos Estatutos, es mas, intentará recoger el modelo que cree el menor número de disfuncionalidades en el sistema, el que mejor se adapte a la regulación preexistente.

Es aquí donde tenemos el “quid” de la cuestión, los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha han realizado una serie de previsiones en materia de Poder Judicial, que no tendrán virtualidad hasta que no sean recogidas por la LOPJ. ¿Que ocurrirá si la LOPJ acaba por no modificarse, o es mas, si se modifica en un sentido diferente a las prescripciones realizadas en los Estatutos?. La respuesta es sencilla, tendremos unos Estatutos de Autonomía repletos de cláusulas sin virtuali-

¹⁰⁷ STC 56/1990. Fundamento Jurídico 5º.

¹⁰⁸ AGUIAR DE LUQUE. *La justicia ante la reforma...* Op. Cit

¹⁰⁹ “La remisión que efectúa la Constitución a la LOPJ y la reserva material que ello supone hace que, inexcusablemente, se requiera su complemento y concurso para poder adoptar medidas descentralizadoras”. CAMARA VILLAR, GREGORIO. “La descentralización del Gobierno del Poder Judicial y el proyecto de reforma de la LOPJ”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autónomo*. Pag. 320.

¹¹⁰ VIRGALA FORURIA “El Poder Judicial...” Op. Cit. pag 420

¹¹¹ DE OTTO Y PARDO, IGNACIO “Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas” *Documentación Jurídica* 45/46. 1985. pag 66

dad alguna. Mayor problema puede tener el Estatuto Valenciano con la regulación de su Consejo de Justicia autonómico pues advierte el CGPJ en su Estudio sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, de 25 de enero de 2006, que la regulación efectuada por el Estatuto Valenciano, no es coincidente con el proyecto de reforma de la LOPJ.

3. *Doctrina legal de los Consejos Consultivos autonómicos sobre los Consejos de Justicia*

a) Introducción

Es común denominador a todos los Estatutos Aprobados hasta la fecha, y a los que están en trámite, la creación de un Consejo de Justicia Autonómico, con diferente alcance, pero con una gran cantidad de cosas en común. Como ya se ha señalado con anterioridad, el Poder Judicial es único, como también lo es su Gobierno, consecuencia directa del principio de unidad jurisdiccional, y este recae en el Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). A pesar de ello, el Gobierno del Poder Judicial puede actuar de manera desconcentrada, pudiendo encontrar dentro de su estructura y con una subordinación jerárquica entre otras las Salas de Gobierno de los TSJ¹¹², los Presidentes de Salas y Secciones, Jueces, Jueces Decanos, que componen un segundo nivel gubernativo, y son lo que la LOPJ denomina órganos de gobierno interno.

La creación de estos órganos colegiados de gobierno judicial externo en el ámbito autonómico¹¹³, que derivan del “necesario acomodo del Gobierno del Poder Judicial con el principio autonómico¹¹⁴” se ha abordado de manera desigual. El proyecto de LO de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, prevé la creación de estos órganos, pero han sido los Estatutos de Autonomía los que se han avanzado a la aprobación de este proyecto, y han regulado, y en algunos casos creado, estos Consejos de Justicia. Este hecho puede crear disfuncionalidades, mas teniendo en cuenta que no todos los Estatutos de Autonomía han iniciado sus reformas y por lo tanto no cuentan con ninguna previsión respecto a estos órganos.

¹¹² Con el PLOJPyCJ, desaparecen las Salas de Gobierno de los TSJ, y las funciones que venían desempeñando quedan absorbidas por el Consejo de Justicia Autonómico. Por su parte el Estatuto Valenciano, mantiene en su regulación las Salas de Gobierno del TSJ, cuestión esta que ha sido criticada por el Informe del CGPJ de (5 de octubre 2005) y a la que nos referiremos mas adelante.

¹¹³ Creación de la cual discrepa el CGPJ en su informe al anteproyecto de Gobierno por el que se crean Consejos de Justicia Territoriales, de 5 de octubre, por razones de “oportunidad, constitucionalidad y eficacia”.

¹¹⁴ La exposición de motivos del PLOJPyCJ ha utilizado esta expresión, la cual ha estado duramente criticada por algunos sectores de la doctrina, pues como señala el Estudio realizado por el CGPJ sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, de 25 de enero de 2006, “el principio autonómico tiene alcance político, no es un principio meramente organizativo, es cualitativamente superior”, con ello advierte que la cuestión no debe verse desde este principio, sino desde otros, como son el de colaboración, cooperación o participación. Pag.18.

El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la ley 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia (en adelante PLOJPyCJ), introduce en su artículo primero una modificación del Libro II de la LOPJ, añadiendo un Título II bis bajo el rótulo “De los Consejos de Justicia” que comprende los artículos 148 bis, 148 ter, 148 quater, 148 quinquies y 148 sexies. Este proyecto, pretende así, la modificación del vigente artículo 104 LOPJ, reiterando que el Gobierno del Poder Judicial corresponde al CGPJ y, con subordinación a él, a los Consejos de Justicia, y a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, y todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a los Presidentes de dichos Tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales¹¹⁵.

El proyecto en sus artículos 148 bis y ter, regula la composición de los Consejos de Justicia, composición esta que han recogido las reformas estatutarias. Estos artículos indican que, conjuntamente con miembros de la carrera judicial, se integren en ellos juristas de reconocido prestigio elegidos por mayoría de tres quintos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas¹¹⁶.

Señala ALVAREZ CONDE que “resulta difícil sostener que un órgano desconcentrado pueda tener determinadas, aunque sea por LOPJ reformada, su composición y funciones al margen del órgano de quien dependen, en este caso el propio CGPJ. Lo lógico es que sea este órgano constitucional, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, el que determina la composición y funciones de los Consejos de Justicia”¹¹⁷

El primero en regularlos fue el Estatuto Valenciano, el cual dispone en su artículo 33.3 que: “Se crea el Consell de la Justícia de la Comunitat Valenciana. Una Ley de Les Corts determinará su estructura, su composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de

¹¹⁵ BORRELL MESTRE, JOAQUIN. “Justicia y Comunidades Autónomas...”Op. Cit

¹¹⁶ Advierte BORRELL MESTRE que no todas las funciones del CGPJ pueden ser transferibles “sólo algunas pueden ser transferibles o delegables, pudiendo establecerse además en este caso los correspondientes controles. De estas últimas destacan las de consulta y de informe, tanto al legislativo como al ejecutivo autonómicos; las de informe al CGPJ respecto a cuestiones relevantes en el ámbito de una comunidad autónoma; la facultad de instar o disponer la actuación inspectora o la de intervenir por la vía de informe o propuestas en determinados nombramientos de cargos judiciales de la comunidad autónoma y otras similares. Por el contrario no sería constitucionalmente posible la transferencia o delegación de aquellas competencias del CGPJ de ámbito estatal, y de relación con otros órganos constitucionales, como pudieran ser la de propuesta de nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional, la de audiencia previa del nombramiento de Fiscal General del Estado, las de informe y consulta a las Cortes Generales, las de planteamiento de conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, y otras análogas. En segundo término también sería posible atribuir a estos Consejos algunas facultades que hasta ahora corresponden a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, todo ello sin suprimir el Gobierno interno del Poder Judicial, que debería adoptar otra configuración distinta a la actual.”

¹¹⁷ ALVAREZ CONDE. E. *Reforma constitucional... Op Cit.*

justicia en los términos que establezca el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ.” El artículo resulta, en palabras del CGPJ ambiguo y confuso.

Indica el citado estudio que “de la literalidad de su artículo 33,3 cabría deducir que prevé un Consejo de las mismas características que el catalán, con la agravante de que sería la ley autonómica la que determinase todo su régimen jurídico, lo cual llevaría a su inconstitucionalidad pues excluye la intervención del legislador estatal por medio de la LOPJ”. Por otro lado, critica también el inciso donde señala que “las competencias se desarrollarán *«dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de Justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial»* nada aclara pues:

- 1.º No se refiere expresamente a la “administración de la Administración de Justicia”, sino que se remite al título competencial del artículo 149.1.5ª de la Constitución.
- 2.º Deja abierto el portillo a todas aquellas competencias que le pueda atribuir la LOPJ.
- 3.º En todo caso, la referencia al Estatuto debe relacionarse con dos preceptos del mismo: el que hace referencia a los derechos históricos y a la cláusula que permitía la asunción de competencias máximas si se aprobase otro estatuto que las incluyese¹¹⁸.”

Por lo tanto, si lo que configura el Estatuto Valenciano es un órgano desconcentrado del CGPJ, su regulación es a todas luces, inconstitucional, pues este “crea” el órgano, cuando la creación del mismo corresponde a la legislación estatal, y mas concretamente a la LOPJ. Además el Estatuto Valenciano mantiene la Sala de Gobierno del TSJ, las cuales desaparecerían con la reforma de la LOPJ, por quedar absorbido por el Consejo de Justicia¹¹⁹.

Ahora bien, podemos considerar que lo que ha regulado el Estatuto Valenciano, no es más que un órgano “de debate o consulta o, todo lo más, referido a la “administración de la Administración de Justicia” pero que quedase rebasado por la futura reforma de la LOPJ¹²⁰”.

b) Consejo Consultivo de Catalunya

El análisis realizado por el Consell Catalán, resulta como ya hemos manifestado, extremadamente escueto y no muy adecuado, pues no pone sobre la mesa ningún argumento que defienda la existencia de los Consejos de Justicia autonó-

¹¹⁸ Estudio del CGPJ sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, de 25 de enero de 2006.

¹¹⁹ En el mismo sentido ALVAREZ CONDE. E. *Reforma constitucional...op cit. Pag 488*.

¹²⁰ Estudio CGPJ. Pag 18.

micos, y no solo eso, sino que vuelve a fundamentar la constitucionalidad de los mismos poniendo el artículo en relación con la disposición adicional novena. Por su brevedad podemos reproducir aquí el análisis, señala el Consejo:

“Los artículos 92 a 95 de la Propuesta de Reforma, que regulan el “Consejo de Justicia de Cataluña”, contemplan una normativa que afecta al gobierno del Poder Judicial, la regulación del cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 122.2 CE, se reserva a la LOPJ. A estos efectos hay que resaltar que la Constitución española ha instaurado, como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial. Lo ha situado en una posición institucional de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, y lo ha investido con las garantías de superioridad e independencia, características de estos en su debido orden respectivo. Su creación constituye una manifestación más del principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE), ya que a través de la reserva de su regulación en la LOPJ (art. 122.2 CE) se proclama la unidad de gobierno de este poder del Estado.

Por la cobertura que les ofrece la disposición adicional novena, redactada en los términos que hemos propuesto, estos preceptos son constitucionales.”

El Consell Consultiu dedica el Título V del Dictamen a examinar los artículos referentes al Poder Judicial en Catalunya (Título III arts. 90 a 104).

El Fundamento I del Dictamen señala que “el Estatuto no tendría que ser el instrumento constitucionalmente adecuado para reformar leyes orgánicas”, pero considera el Consultiu, que es una opción válida la posibilidad de que el Estatuto incorpore, mediante disposiciones adicionales, mandatos al los poderes autonómicos para que insten a la reforma de determinadas leyes orgánicas, utilizando para ello los instrumentos jurídicamente previstos, o que los Estatutos puedan hacer previsiones de eficacia diferida, en aquellos supuestos en que, para su validez, requieran la intervención del legislador orgánico.

Esto lleva al Consell Consultiu a concluir que la redacción dada a la Disposición adicional novena es inconstitucional pues obliga a reformar la LOPJ, por ello, se propone una nueva redacción a la misma para salvar la posible constitucionalidad¹²¹.

¹²¹ La interpretación dada por el Consell Consultiu en su Dictamen ha sido fuertemente criticada por el Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Catalunya, realizado por el CGPJ, en fecha 25 de enero de 2006, el cual señala que el criterio dado no es satisfactorio por cuatro razones “La primera porque, pese a tal correctivo, todavía es tributaria de los criterios primeiramente expuestos acerca del papel del Estatuto respecto de las competencias exclusivas del Estado. Que esto es así se evidencia en que ya una Comunidad Autónoma se ha anticipado al legislador estatal y ha regulado por sí materias que no le corresponden.

La segunda razón que esgrime el CGPJ en su estudio es que “el legislador estatal ciertamente podría aprobar la Propuesta de reforma estatutaria pero, sin embargo, no asumirla ahora en una reforma de la LOPJ, en todo o en parte. Esto implicaría la paradoja de que el Estado al aprobar la Propuesta admitiría unos aspectos relacionados con el Poder Judicial como de interés autonómico a efectos del artículo 137 CE, pero no los activaría en la reforma de la LOPJ. Desde el punto de vista legislativo

La redacción propuesta por el Consell es la siguiente: “Para dar efectividad plena a lo establecido por el presente Estatuto, deben modificarse, en los aspectos que sea necesario para que los preceptos estatutarios correspondientes sean plenamente eficaces, las siguientes leyes: a) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [...]; c) Ley del Estado 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal [...]”. Esta modificación fue aceptada por el Parlamento que le dio a la Disposición Adicional novena en el texto enviado a las Cortes Generales, una redacción bastante parecida a la propuesta¹²².

y político-judicial implicaría ya que una Comunidad Autónoma y en una materia de competencia exclusiva del Estado, habría hecho una suerte de “anotación preventiva” de un modelo judicial de máximos desde el punto de vista de sus aspiraciones territoriales. No es aceptable que, siguiendo la lógica del *Consell Consultiu*, se aprobase un nuevo Estatuto con parte de su articulado congelado, con “vigencia diferida”, lo que entrañaría fijar en el Estatuto un programa político-judicial siempre reivindicable y que sólo requeriría una reforma de la LOPJ para activarlo.”

Por otro lado, la tercera de las razones que da, y que se puede derivar directamente de lo anteriormente expuesto, es que “sería abiertamente inconstitucional que una Comunidad Autónoma, con la intervención de las Cortes Generales, se atribuya un régimen especial de gobierno del Poder Judicial distinto del directamente previsto para toda España en la LOPJ por ser un Poder del Estado.”

Por último se entiende que “tal Disposición no es válida por cuanto que, puesta en relación con los preceptos que cita, más que acotar materias y fijar grandes principios, lo que hace es ya regular un contenido detallado que vincularía al legislador estatal en el caso de que decidiera reformar esas leyes orgánicas.”

Concluye el CGPJ señalando que las bases del Estatuto Catalán “adolecen de un vicio de fondo, de un grave defecto de cimentación que alcanza a toda la estructura del edificio normativo que alumbró.” (pag 15 y 16)

¹²² Disposición adicional novena. Modificación de leyes para la plena efectividad del Estatuto.

Los preceptos del presente Estatuto especificados a continuación tienen eficacia una vez sean modificadas, de acuerdo con el contenido de los mismos, las siguientes leyes orgánicas u ordinarias:

- a) Los artículos 38.2; 95.2, 3, 5 y 6; 97 a 100; 101. 1, 2 y 3; 103.1.a, b y k; 107.1 y 2, y 108, en relación con la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de abril, del Poder Judicial.
- b) El artículo 180 y la disposición adicional cuarta, en relación con la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- c) Los artículos 96.2, 3 y 4, en relación con la Ley del Estado 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- d) Los artículos 56.4, 75 y 193, en relación con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- e) Los artículos 90 y 91, en relación con la Ley del Estado 6/ 1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- f) El artículo 122, en relación con la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.
- g) El artículo 164.3, en relación con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- h) Las leyes de carácter general o sectorial que regulen un organismo o un ente en los casos en que el presente Estatuto otorgue a la Generalidad la potestad para designar a representantes en los órganos directivos de dicho organismo o ente.

Al hacer el análisis del resto de preceptos el Dictamen salva su constitucionalidad con la fórmula “son constitucionales si se ponen en relación con la disposición adicional novena y si ésta se redacta en términos similares a los que figuran en el punto 2 de este fundamento”. En nuestra humilde opinión el Consell no está del todo acertado al realizar de este modo el juicio de constitucionalidad, ya que el Consell Consultiu utiliza la nueva redacción dada por él mismo como parámetro de constitucionalidad de muchos preceptos cuya cobertura constitucional dependen de su relación con la disposición adicional novena. El Dictamen tendría que haber señalado que los preceptos citados “son inconstitucionales en tanto en cuanto no se modifique la disposición adicional novena en los términos establecidos en el dictamen”. Somos por tanto, a este respecto, de la opinión manifestada en el voto particular por el Conseller Sr. Borrell Mestre, en donde señala “ Al ser inconstitucional la citada disposición adicional (en referencia a la disposición adicional novena), debo llegar a la conclusión de que la misma, tal como está redactada, no puede dar cobertura a una serie de preceptos de la Propuesta de Reforma que invaden competencias estatales y que por tanto son también inconstitucionales”(Punto 5 del Voto Particular formulado por el Consejero Señor Joaquim Borrell Mestre).

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 92. El Consejo de Justicia de Cataluña</p> <p>El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último.</p> <p>Artículo 93. Atribuciones del Consejo de Justicia de Catalunya 1. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña son</p>	<p>Constitucional si se pone en relación con la disposición adicional novena reformada</p>	<p>Artículo 97. El Consejo de Justicia de Cataluña</p> <p>El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último.</p> <p>Artículo 98. Atribuciones. 1. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña son las que establecen</p>	<p>Artículo 97. El Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>Artículo 98. Atribuciones. 1. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña son las que establecen</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>las que establecen el presente Estatuto, la Ley orgánica del poder judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, en todo caso, las siguientes:</p> <p>a) Proponer al Consejo General del Poder Judicial la designación del presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como la designación de los presidentes de sala de dicho Tribunal Superior y de los presidentes de las audiencias provinciales.</p> <p>b) Expedir los nombramientos y los ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p>		<p>el presente Estatuto, la Ley orgánica del poder judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, en todo caso, las siguientes:</p> <p>a) Proponer al Consejo General del Poder Judicial la designación del presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como la designación de los presidentes de sala de dicho Tribunal Superior y de los presidentes de las audiencias provinciales.</p> <p>b) Expedir los nombramientos y los ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p>	<p>el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>c) Instruir expedientes e imponer sanciones por faltas leves y graves cometidas por jueces y magistrados, y conocer de los recursos contra las sanciones impuestas por los órganos de gobierno interior.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los otros órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña.</p> <p>f) Desarrollar y, cuando proceda, aplicar, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p>		<p>c) Instruir expedientes e imponer sanciones por faltas leves y graves cometidas por jueces y magistrados, y conocer de los recursos contra las sanciones impuestas por los órganos de gobierno interior.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los otros órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña.</p> <p>f) Desarrollar y, cuando proceda, aplicar, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p>	<p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las Leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de justicia en Cataluña.</p> <p>i) El control de la legalidad de los acuerdos de la Sala de Gobierno, de los presidentes de los tribunales, audiencias y salas, de las juntas de jueces y de los jueces decanos.</p> <p>j) Todas las funciones que le atribuyan la Ley orgánica del poder judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por reglamento por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea pedida.</p>		<p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de justicia en Cataluña.</p> <p>i) El control de la legalidad de los acuerdos de la Sala de Gobierno, de los presidentes de los tribunales, audiencias y salas, de las juntas de jueces y de los jueces decanos.</p> <p>j) Todas las funciones que le atribuyan la Ley orgánica del poder judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por reglamento por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea pedida.</p>	<p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las Leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea pedida.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTÓNOMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 94. Composición, organización y funcionamiento del Consejo de Justicia de Cataluña</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Cataluña está integrado por el presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por seis miembros nombrados por un período de seis años no renovables por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta del Parlamento aprobada por mayoría de tres quintas partes. Tres de estos miembros deben ser jueces o magistrados de carrera que haga por lo menos cinco años que ejercen sus funciones en Cataluña. Los otros tres deben ser juristas de competencia reconocida, residentes en Cataluña, con más de quince años de ejercicio profesional. La renovación de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña debe hacerse por tercios en los términos establecidos por la ley.</p> <p>2. Los vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial adscritos en Cataluña pueden asistir, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo de Justicia de Cataluña,</p>		<p>Artículo 99. Composición, organización y funcionamiento.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Cataluña está integrado por el presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por seis miembros nombrados por un período de seis años no renovables por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta del Parlamento aprobada por mayoría de tres quintas partes. Tres de estos miembros deben ser jueces o magistrados de carrera que haga por lo menos cinco años que ejercen sus funciones en Cataluña. Los otros tres deben ser juristas de competencia reconocida, residentes en Cataluña, con más de quince años de ejercicio profesional. La renovación de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña debe hacerse por tercios en los términos establecidos por la ley.</p> <p>2. Los vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial adscritos en Cataluña pueden asistir, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo de Justicia de Cataluña,</p>	<p>Artículo 99. Composición, organización y funcionamiento.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Cataluña está integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio. El Parlamento de Cataluña designa a los miembros del Consejo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>2. El Consejo de Justicia de Cataluña aprueba su Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>a instancia propia o del Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>3. El estatuto de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña es el que establece la ley para los miembros del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña aprueba su reglamento interno de organización y funcionamiento.</p> <p>Artículo 95. Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que afecten al estatuto de jueces y magistrados y los que adopte en el ejercicio de competencias previamente delegadas por el Consejo General del Poder Judicial o atribuidas por ley son impugnables en recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse por la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.</p>		<p>a instancia propia o del Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>3. El estatuto de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña es el que establece la ley para los miembros del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña aprueba su reglamento interno de organización y funcionamiento.</p> <p>Artículo 100. Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que afecten al estatuto de jueces y magistrados y los que adopte en el ejercicio de competencias previamente delegadas por el Consejo General del Poder Judicial o atribuidas por ley son impugnables en recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse por la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.</p>	<p>Artículo 100. Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las Leyes.</p>

c) Consejo Consultivo de Andalucía

Artículo 129. Estructura, composición y competencias (Consejo de Justicia de Andalucía)

El Estatuto Andaluz regula en el artículo 129 la estructura, composición y competencias del Consejo de Justicia de Andalucía. La proposición de reforma es escueta en la regulación de este órgano, el artículo 129 disponía: “El Consejo de Justicia de Andalucía tendrá la estructura y ejercerá las funciones que le atribuya la legislación estatal, y estará integrado, en igualdad numérica, por jueces y magistrados y por juristas de reconocido prestigio. Asimismo, ejercerá las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de justicia en los términos establecidos por una ley del Parlamento”. Como se puede observar se remite a lo que disponga una ley estatal, que como señala el dictamen “inevitablemente será la LOPJ” ,en cuanto a la estructura y funciones de este órgano. Advierte el Dictamen que para salvar la constitucionalidad del precepto hemos de entenderlo supeditado a la eventual creación por la LOPJ de estos Consejos Autonómicos de Justicia, pues si bien aparecen en el Proyecto de modificación de la LOPJ¹²³, en la vigente LOPJ no aparecen contemplados. Todo esto “revela que la creación no puede realizarla el Estatuto¹²⁴”

Señala el dictamen que la Constitución atribuye el gobierno del Poder Judicial al CGPJ, y que es la jurisprudencia en su STC 62/1990 la que establece que se configura como un gobierno único. A pesar de ello, existen contempladas en la LOPJ otros órganos de Gobierno, como son las Salas de Gobierno, los Presidentes o los Decanos entre otros.

La segunda observación que realiza el Dictamen va referida a la composición del Consejo de Justicia. Señala el artículo que “estará integrado, en igualdad numérica, por jueces y magistrados y por juristas de reconocido prestigio”, para el Consultivo, “está regulando una materia para la que carece de competencia” pues es la LOPJ la que debe establecerlo, señala pues que a pesar de que esta sea la composición que

¹²³ Proyecto de LO, de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia

¹²⁴ Como ya hemos manifestado a lo largo de este trabajo, el Estatuto Valenciano no fue dictaminado por su Consell Jurídic Consultiu, aplicando la doctrina del Consejo Andaluz cabría deducir la inconstitucionalidad del artículo 33.3 del Estatuto Valenciano que establece: “Se crea el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana. Una Ley de Les Corts determinará su estructura, su composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de justicia en los términos que establezca el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ.” El Estatuto Valenciano “crea” el Consejo de Justicia, y relega su composición a un ley de Corts, cuestión esta inconstitucional a todas luces. Ahora bien, podemos considerar la constitucionalidad del precepto siempre que se trate, no de un órgano desconcentrado del CGPJ, sino de un órgano autonómico de funciones consultivas.

establece el Proyecto de modificación LOPJ no se hace ninguna referencia a ello. Propone por tanto el Dictamen, que debe suprimirse la referencia a la composición o bien añadirse el inciso “de conformidad con la legislación del Estado”.

La última consideración realizada viene referida al segundo inciso, que reza: “asimismo, ejercerá las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de justicia en los términos establecidos por la Ley del Parlamento”. El inciso atribuye al Consejo de Justicia, en los términos establecidos en una Ley del Parlamento, las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de justicia, señala el Dictamen que “ dado que en el inciso primero se ha configurado como un órgano de creación estatal, tal previsión parece contraria a esa idea, a no ser que se configure como un órgano mixto, de naturaleza estatal y autonómica, sobre el que puedan legislar tanto el Estado como la Comunidad Autónoma y con funciones formalmente distintas¹²⁵”

Como se puede ver en el cuadro, el Estatuto no solo no suprime la referencia a la composición, sino que entra mas en detalle, aunque añade el inciso “de acuerdo con lo previsto en la LOPJ”. Lo cierto es, como se puede ver en la tabla comparativa 2, que el Estatuto Andaluz copia casi literalmente la regulación del Consejo de Justicia contenida en el Estatuto Catalán.

¹²⁵ Una duda parecida expresaba BORRELL MESTRE en referencia al proyecto de Estatuto Catalán, en donde indicaba “El PREACat contempla en sus artículos 97 a 100 una regulación similar a la que introduce el PLOJPyCJ, aunque se aprecian algunas diferencias. Así, mientras el artículo 148 quinquies núm. 3 atribuye a estos Consejos el ejercicio de aquellas funciones en materia de Justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, les atribuyan los estatutos de autonomía que son normas estatales, el artículo 98.1 del PREACat añade una competencia más en favor del Parlamento de Cataluña, pues también le permite, a través de sus leyes, conferir atribuciones al Consejo de Justicia. Aunque debe entenderse que el objeto de estas leyes que atribuyen facultades se referirán a competencias autonómicas, surgen aquí dudas sobre si la atribución de estas competencias al Consejo de Justicia de Cataluña puede alterar su naturaleza de órgano desconcentrado del CGPJ, como lo configura el PLOJPyCJ.”

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 129. Estructura, composición y competencias.</p> <p>El Consejo de Justicia de Andalucía tendrá la estructura y ejercerá las funciones que le atribuya la legislación estatal, y estará integrado, en igualdad numérica, por jueces y magistrados y por juristas de reconocido prestigio. Asimismo, ejercerá las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de justicia en los términos establecidos por una ley del Parlamento.</p>	<p>Suprimir la referencia a la composición del Consejo o añadir “de conformidad con la legislación del Estado”</p> <p>Establecer el carácter mixto del Consejo si va a asumir competencias autonómicas.</p>	<p>Artículo 142. El Consejo de Justicia de Andalucía.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Andalucía es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Andalucía. Actúa como órgano descentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>2. El Consejo de Justicia de Andalucía está integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que determine dicha Ley.</p> <p>3. Las funciones del Consejo de Justicia de Andalucía son, además de las previstas en el presente</p>	<p>Artículo 144. El Consejo de Justicia de Andalucía.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Andalucía es el órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>2. El Consejo de Justicia de Andalucía está integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que determine dicha Ley.</p> <p>3. Las funciones del Consejo de Justicia de Andalucía son las previstas en la Ley Orgánica del Poder</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
		<p>Estatuto, las que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes del Parlamento y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Andalucía respecto a los órganos jurisdiccionales situados en su territorio son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p>	<p>Judicial, en el presente Estatuto, y en las leyes del Parlamento de Andalucía y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Andalucía respecto a los órganos jurisdiccionales situados en su territorio son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTÓNOMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
		<p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Andalucía.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Andalucía, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p> <p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado</p>	<p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Andalucía.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Andalucía, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p> <p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
		<p>y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>5. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Andalucía en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>6. El Consejo de Justicia de Andalucía, a través de su Presidente o Presidenta, comunicará al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea solicitada.</p>	<p>y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>5. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Andalucía en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>6. El Consejo de Justicia de Andalucía, a través de su Presidente o Presidenta, comunicará al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda y debe facilitar la información que le sea solicitada.</p>

d) Consejo Consultivo de Canarias

El Estatuto Canario es otro de los que siguen el “Efecto del Estatuto Catalán”, modificando su articulado en el sentido de este Estatuto. El Consejo de Justicia pasa de tener un artículo dedicado a su regulación (el art. 42) a tener en el texto aprobado por el Parlamento todo un capítulo, compuesto por tres artículos, uno dedicado a su naturaleza (art. 51), otro dedicado a la composición y atribuciones del mismo (art. 52) y un último dedicado al control de sus actos (art. 53).

Advierte el Dictamen que según la jurisprudencia del TC “el Consejo General del Poder Judicial es el único órgano constitucionalmente llamado a desempeñar las funciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial dentro de la reserva constitucional establecida en el art. 122.2 CE en relación con el Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados, a fin de salvaguardar la independencia judicial del área de influencia del Poder Ejecutivo”, pero por otro lado, el artículo 122CE “no impide que existan órganos desconcentrados territorialmente”, estableciéndose un modelo *apertus*, favorable al reparto de funciones.

El artículo 42.2 se remite, en palabras del Consejo, “adecuadamente a la Ley Orgánica para definir el grado de descentralización, con el límite de que no afecte al núcleo estricto de la actividad jurisdiccional” el problema que encuentra es el hecho de que se la atribuya al Parlamento de Canarias la posibilidad “de regular por leyes autonómicas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia, a colación de las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias, así como para desarrollar la estructura, organización y funcionamiento del citado Consejo.” Cuestión esta que como podemos recordar también efectuaba el Estatuto Valenciano.

En la redacción final enviada a las Cortes Generales desaparece la remisión normativa a una ley autonómica para el desarrollo y la determinación de atribuciones del Consejo, por contra, encontramos una regulación mas detallada del Consejo de Justicia, a la usanza de la catalana, donde se regula la composición y atribuciones del mismo.

Es, según el Dictamen, “la LOPJ, la que deberá establecer la estructura, organización y funcionamiento del mencionado Consejo de Justicia”. Basándose en esta afirmación, el Consejo, analiza las materias atribuidas al Consejo de Justicia por el Proyecto de Reforma de Estatuto. Para realizar este análisis, no tiene en cuenta que el Estatuto ha recogido lo proyectado por el Proyecto de Reforma de la LOPJ, y realiza, acertadamente, el análisis de constitucionalidad en relación a la LOPJ vigente.

En relación a “la asunción de atribuciones sobre nombramientos y ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo y sustitución”, advierte que sería más adecuado remitirse a las funciones que la atribuya la LOPJ sin hacer una enumeración, a la espera de que se configuren legalmente estos Consejos.

En cuanto a “instruir, proponer y, en su caso, resolver expedientes sancionadores por faltas leves y graves cometidas por Jueces y Magistrados de conformidad con lo establecido en la LOPJ”, son funciones exclusivas del CGPJ, y señala que carece de sentido la remisión realizada a la LOPJ mientras no se modifique esta.

Respecto a “la planificación de la inspección de Juzgados y Tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito”, indica

que también es una función atribuida al CGPJ, aunque las Salas de Gobierno también pueden ejercer facultades disciplinarias. Hemos de tener en cuenta, aunque no lo expresa así el Dictamen, que en el Proyecto de Reforma de la LOPJ, las Salas de Gobierno de los TSJ son asumidas por los Consejos de Justicia.

En cuanto a “informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccional y sobre las propuestas de creación de Secciones y Juzgados”, se trata de una materia que afecta a la planta y demarcación judicial. Indica el Consejo que A la Comunidad Autónoma de Canarias, en suma, no le corresponde “informar”, sino solamente “proponer” (art. 35.2). A ello se limita su participación en la organización de la demarcación judicial de Canarias, siendo el Consejo General del Poder Judicial quien asume la actividad de “informar”. Como señala el Tribunal Constitucional, “la delimitación de la demarcación judicial ha de ejercitarse siempre conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, porque de modo expreso así lo exige el art. 152.1, párrafo 2º, de la Constitución y, además, como precisa el propio precepto dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial, de modo que la determinación del alcance de los preceptos estatutarios al respecto debe hacerse siempre teniendo presente las disposiciones materiales en la referida Ley Orgánica” (STC 62/1990, de 30 de marzo).”

En cuanto a la creación de Secciones y Juzgados “la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, se limita a expresar lo que considera adecuado”, pues como dispone el art. 36 LOPJ, esta debe ser “oída” de manera perceptiva.

Finalmente, respecto a la “posibilidad de resolver sobre autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados”, el art. 377 LOPJ dispone que reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de las licencias y permisos, determinando la autoridad a quien corresponde otorgarlos y su duración, cuando no se halle establecido en la misma ley.

Finaliza el Consejo Consultivo considerando que debería suprimirse todo el apartado segundo del artículo 42 debido a que “el alcance de las atribuciones del Consejo de Justicia dependerá de las funciones que le atribuya la LOPJ o las funciones que delegue el CGPJ”

En referencia al apartado primero considera que “si se trata de un órgano estatal desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito territorial de Canarias, no puede crearse, exclusivamente, por vía del Estatuto de Autonomía”, requiere que se cree por LOPJ.

De las tres observaciones que realiza el Consejo se hace caso a las dos primeras, referentes al apartado primero, pero no a la segunda, encontrando en el texto aprobado por en Parlamento de Canarias una mayor especificación de las atribuciones del Consejo de Justicia.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 42.</p> <p>1. Se crea el Consejo de Justicia de Canarias en los términos que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Su composición será la que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Canarias, por mayoría de tres quintos de sus miembros, el nombramiento de un tercio de sus componentes entre abogados y otros juristas de reconocido prestigio, con más de diez años de ejercicio profesional. Por ley del Parlamento de Canarias se desarrollará su estructura, organización y funcionamiento.</p> <p>2. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias serán aquellas que se determinen en la Ley Orgánica del Poder Judicial relativas al gobierno de los juzgados y tribunales en Canarias que no impliquen el ejercicio de la función jurisdiccional, así como las que establezcan las leyes del Parlamento de Canarias incluidas dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Administración de Justicia y aquellas que sean delegadas por el propio Consejo General del Poder Judicial. Podrá asumir atribuciones sobre nombramientos y ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo y sustitución; instruir, proponer y, en su caso, resolver expedientes sancionadores por faltas leves y graves cometidas por jueces y magistrados de conformidad</p>	<p>El Estatuto no puede crear el Consejo, ha de hacerlo la LOPJ.</p> <p>Una ley del Parlamento no puede regular las atribuciones del Consejo de Justicia, ni desarrollar su estructura, organización y funcionamiento.</p> <p>Suprimir el apartado 2: No puede asumir atribuciones exclusivas del CGPJ sin modificar la LOPJ.</p>	<p>Artículo 51. Naturaleza del Consejo.</p> <p>El Consejo de Justicia de Canarias es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Canarias. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>Artículo 52. Composición y atribuciones.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Canarias está integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que lo preside, y por los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Parlamento de Canarias designa a los miembros del Consejo que determine dicha ley.</p> <p>2. Las funciones del Consejo de Justicia de Canarias son, además de las previstas en el presente Estatuto, las que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes del Parlamento de Canarias y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias respecto a los órganos judiciales situados en su territorio son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, así como en la de los Presidentes de Sala</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial; participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito; informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados; y resolver sobre las autorizaciones, licencias y permisos de jueces y magistrados de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. El Consejo de Justicia de Canarias deberá presentar una memoria anual al Parlamento de Canarias sobre el estado y funcionamiento de la Administración de Justicia en Canarias.</p>		<p>de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p> <p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre jueces y magistrados en los términos previstos por las leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Canarias.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Canarias, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos judiciales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
		<p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Canarias.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento de Canarias, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Canarias en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>5. El Consejo de Justicia de Canarias, a través de su Presidente, comunicará al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda, debiendo facilitar la información que le sea solicitada.</p> <p>Artículo 53. Control de los actos del Consejo de Justicia.</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia de Canarias serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Canarias que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las leyes.</p>

e) Consejo Consultivo de Castilla y León

En materia de Consejos de Justicia el Dictamen se hace eco de dos informes realizados por el Consejo General del Poder Judicial, uno realizado en fecha 25 de enero de 2006, y otro con fecha de 5 de octubre de 2005.

En base a las consideraciones de estos informes señala como “posible” la existencia de Consejos de Justicia autonómicos como órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial, añadiendo que “dichos órganos habrán de concebirse como órganos de carácter estatal, en cuanto órganos de gobierno de un poder estatal, el Poder Judicial, desconcentrados del CGPJ y subordinados jerárquicamente a este”.

Basándose en esta consideración:

1. La determinación de su régimen jurídico y la creación de esos órganos, queda sujeto a reserva de Ley orgánica y corresponde exclusivamente al Estado.
2. Su creación no podrá ser mediante ley de Cortes, tal y como señala el EA Castilla y León.

Señala por tanto el Dictamen que la regulación es correcta debido a que se hace referencia al hecho de que “se podrá crear” y además condiciona la estructura y organización de este a lo indicado en la legislación estatal, ahora bien, insta a modificar el apartado donde se señala que la creación del mismo se realizará “mediante Ley de la Cortes de Castilla y León”. En otro termino señala que no cabría formular ninguna reserva, si se plantease el Consejo como un órgano autonómico con funciones meramente consultivas en materia de administración de la Administración de Justicia¹²⁶

Añade el Consultivo que “Las funciones consultivas indicadas podrían ser igualmente desempeñadas por el Consejo de Justicia de Castilla y León, aún concibiéndose como un órgano estatal desconcentrado, si la Ley Orgánica del Poder Judicial incluyese una disposición atribuyendo dichas funciones a los Consejos de Justicia radicados en los territorios de las Comunidades Autónomas en que estas lo tuvieran previsto así estatutariamente, por lo que, en su caso, podría ser conveniente incluir una previsión en dicho sentido” El Consejo Consultivo, es incongruente con su planteamiento inicial, ya que recomienda hacer una previsión que, en principio, no tendrá virtualidad a no ser que lo recoja la LOPJ. Recordemos que con anterioridad el Dictamen señalaba que “las previsiones estatutarias deberán formularse de forma que no limiten la libertad de configuración que corresponde al Estado, sin predeterminar soluciones concretas”. En este caso la recomendación incide directamente en una materia reservada a la LOPJ, pero aún así el Consultivo recomienda que se incluya la previsión.

¹²⁶ Esta cuestión es totalmente aplicable al Estatuto Valenciano, donde a primera vista parece que se ha establecido este tipo de Consejo de Justicia.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 41. El Consejo de Justicia de Castilla y León.</p> <p>Mediante ley de las Cortes de Castilla y León se podrá crear el Consejo de Justicia de Castilla y León y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.</p>	<p>Constitucional: “se podrá crear”</p> <p>Modificar la referencia a la ley de Cortes.</p>	<p>Artículo 42. El Consejo de Justicia de Castilla y León.</p> <p>Mediante ley de las Cortes de Castilla y León se podrá crear el Consejo de Justicia de Castilla y León y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.</p>	<p>Artículo 42. El Consejo de Justicia de Castilla y León.</p> <p>Mediante ley de las Cortes de Castilla y León se podrá crear el Consejo de Justicia de Castilla y León y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.</p>

f) Consejo Consultivo de Galicia

Ante la pregunta realizada sobre que instituciones podrían incorporarse al nuevo texto, el Consejo Consultivo de Galicia señala, entre otras, el Consejo Gallego de Justicia. De este modo señala que la existencia de un Poder Judicial único a todo el Estado no impide que pueda haber “un proceso de desconcentración del gobierno del Poder Judicial desde el Consejo General a favor de la CCAA”, se podría incluir por tanto un órgano desconcentrado que asumiera la competencias de la Sala de Gobierno del TSJ, todo ello en el marco de lo que dispusiera el Estatuto y como no, la LOPJ.

Como han apuntado también otros Consejos, “no existe una certeza sobre su creación ni sobre sus características y función”. Pero lo que apunta el dictamen es que el Estatuto recoja la creación del órgano¹²⁷, y que una ley de desarrollo determine sus funciones y estructura. Para ello pone como ejemplo el Estatuto Valenciano.

¹²⁷ Como hemos podido ver con anterioridad, tanto los Estudios del CGPJ, como el resto de dictámenes señalan que no es posible la creación de este órgano por el Estatuto

g) Consejo Consultivo de Asturias

El Dictamen Asturiano es escueto en sus consideraciones al respecto de este órgano, únicamente indica que es adecuado “la consignación de la figura del Consejo de Justicia del Principado de Asturias, que se creará en el marco de lo que disponga la LOPJ y con una reserva de ley cualificada para su regulación por el Principado de Asturias”.

Por lo tanto, señala que la creación se hará en el marco de la LOPJ, pero la regulación la guarda para una ley del Principado de Asturias.

TABLA III. DOCTRINA COMPARADA DE LOS CONSEJOS DE JUSTICIA

CONSELL CONSULTIU CATALUNYA	CONSEJO CONSULTIVO ANDALUCIA	CONSEJO CONSULTIVO CASTILLA Y LEON	CONSEJO CONSULTIVO CANARIAS	CONSEJO CONSULTIVO GALICIA	CONSEJO CONSULTIVO ASTURIAS
Es posible la existencia. CREACIÓN: Se deduce que ha de hacerse por LOPJ, ya que el EAC no lo crea. REGULACIÓN: Recogida, sin virtualidad hasta la aprobación de la LOPJ.	Es posible la existencia. CREACIÓN: No puede realizarse el EA, creación por LOPJ. REGULACIÓN: Estructura y funcionamiento del órgano, remisión a ley estatal. "Inevitablemente LOPJ". Configuración como órgano mixto si tiene funciones de la administración de la justicia.	Es posible la existencia. CREACIÓN: No podrá ser mediante ley de Cortes, reserva de LO. REGULACIÓN: La determinación del régimen jurídico: reserva de LO. Podría tener funciones consultivas.	Es posible la existencia. CREACIÓN: El EA no puede crear el Consejo, ha de hacerlo la LOPJ. REGULACIÓN: Una ley del Parlamento no puede regular las atribuciones del Consejo de Justicia, ni desarrollar su estructura, organización y funcionamiento. No puede asumir atribuciones exclusivas del CGPJ sin modificar la LOPJ	Es posible la existencia. CREACIÓN: "Parece procedente que el Estatuto recoja la creación del órgano". REGULACIÓN: "una ley de desarrollo regulará sus funciones y estructura"	Es posible la existencia. CREACIÓN: "la creación se hará en el marco de la LOPJ". REGULACIÓN: "reserva de ley cualificada por el Principado de Asturias"

TABLA IV. COMPARATIVA DE LA REGULACIÓN DE LOS DIFERENTES CONSEJOS DE JUSTICIA

COM.VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST.LEÓN
<p>Artículo 33.</p> <p>3. Se crea el Consejo de la Justicia de la Comunidad Valenciana. Una Ley de Les Corts determinará su estructura, su composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de justicia en los términos que establezca el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ.</p>	<p>CAPÍTULO II El Consejo de Justicia de Cataluña</p> <p>Artículo 97. El Consejo de Justicia de Cataluña. El Consejo de Justicia es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin pertenencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>2. El Consejo de Justicia de Andalucía está integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley</p>	<p>Artículo 96. El Consejo de Justicia de las Illes Balears. Se crea el Consejo de Justicia de las Illes Balears. Una ley del Parlamento de las Illes Balears determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones en el ámbito de las competencias de las Illes Balears en materia de administración de justicia en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los miembros del Consejo de Justicia de las Illes Balears que sean elegidos por el Parlamento de las Illes Ba-</p>	<p>Artículo 51. Naturalidad del Consejo. El Consejo de Justicia de Canarias es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Canarias. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin pertenencias de éste último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>Artículo 52. Composición y atribuciones.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Canarias está integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que lo preside, y por</p>	<p>Artículo 64. El Consejo de Justicia de Aragón. 1. Se crea el Consejo de Justicia de Aragón. Una ley de las Cortes de Aragón determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2. El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y</p>	<p>Artículo 42. El Consejo de Justicia de Castilla y León. Mediante ley de las Cortes de Castilla y León se podrá crear el Consejo de Justicia de Castilla y León y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal.</p>	

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>establecen el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes que aprueba el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>2. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y</p>	<p>Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que determine dicha Ley.</p> <p>3. Las funciones del Consejo de Justicia de Andalucía son las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el presente Estatuto, y en las leyes del Parlamento de Andalucía y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Andalucía respecto a los órganos jurisdiccionales situados en su territorio son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del</p>	<p>lears lo serán por una mayoría de dos tercios de sus miembros.</p>	<p>los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Parlamento de Canarias designa a los miembros del Consejo que determine dicha ley.</p> <p>2. Las funciones del Consejo de Justicia de Canarias son, además de las previstas en el presente Estatuto, las que le atribuyen la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes del Parlamento de Canarias y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias respecto a los órganos judiciales</p>	<p>facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha ley.</p>	

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p> <p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las Leyes.</p>	<p>Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los</p>		<p>situados en su territorio son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:</p> <p>a) Participar en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.</p> <p>b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar</p>		

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p> <p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos</p>	<p>órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p> <p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p>		<p>La adscripción de estos jueces y magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.</p> <p>c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre jueces y magistrados en los términos previstos por las leyes.</p> <p>d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.</p>		

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p> <p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyen la Ley Orgánica del Poder Judicial y las Leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>3. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de</p>	<p>contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Andalucía.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Andalucía, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p> <p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía.</p>		<p>e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Canarias.</p> <p>f) Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Canarias, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>g) Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos de los órganos judiciales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados.</p> <p>h) Presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de</p>		

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. El Consejo de Justicia de Cataluña, a través de su presidente o presidenta, debe comunicar al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que le informa que le sea pedida.</p> <p>Artículo 99. Composición, organización y funcionamiento.</p> <p>1. El Consejo de Justicia de Cataluña está integrado por el Presidente o Presidente del Tribunal Superior de Justicia</p>	<p>i) Todas las funciones que le atribuyen la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>5. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Andalucía en materia de nombramientos, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>6. El Consejo de Justicia de Andalucía, a través de su Presidente o Presidenta, comunicará al Consejo General del Poder Judicial las resoluciones que dicte y las iniciativas que</p>		<p>Justicia en Canarias.</p> <p>i) Todas las funciones que le atribuyen la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento de Canarias, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>4. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Canarias en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.</p> <p>5. El Consejo de Justicia de Canarias, a través de su Presidente, comunicará al Consejo General del Poder Judicial las resolu-</p>		

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>de Cataluña, que lo preside, y por los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio. El Parlamento de Cataluña designa a los miembros del Consejo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>2. El Consejo de Justicia de Cataluña aprueba su Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, de acuerdo con la normativa aplicable.</p> <p>Artículo 100. Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña.</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia</p>	<p>emprenda y debe facilitar la información que le sea solicitada.</p>		<p>ciones que dicte y las iniciativas que emprenda, debiendo facilitar la información que le sea solicitada.</p> <p>Artículo 53. Control de los actos del Consejo de Justicia.</p> <p>1. Los actos del Consejo de Justicia de Canarias serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Canarias que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse jurisdiccional-</p>		

COM. VAL	CATALUNYA	ANDALUCÍA	ILLES BALEARS	CANARIAS	ARAGÓN	CAST. LEÓN
	<p>de Cataluña serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.</p> <p>2. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no sean impugnables en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial pueden impugnarse jurisdiccionalmente en los términos establecidos en las Leyes.</p>			<p>mente en los términos establecidos en las leyes.</p>		

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

A) Los principios constitucionales de la financiación autonómica

Uno de los temas más conflictivos en las actuales reformas estatutarias ha sido el de la financiación autonómica. Como ha afirmado de manera reiterada el Tribunal Constitucional, el concepto de autonomía financiera es consustancial al de autonomía política. Como resulta obvio, para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer las competencias que han asumido deben tener una financiación (la mera asunción de competencias sin fondos para poder llevarlas a cabo resulta en la práctica papel mojado).

La Constitución Española establece dos modelos de financiación diferenciados, el sistema de régimen común u ordinario, y el sistema de régimen foral, garantizado únicamente para el País Vasco¹²⁸ y para Navarra¹²⁹ (Disposiciones Adicionales Primera y Tercera de la CE). Dentro del régimen común hay que precisar también, por razones históricas y geográficas, los casos especiales de la Comunidad Canaria y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La CE en sus artículos 156 a 158 y 149.1.14, configura un modelo de financiación donde el Estado ostenta el poder tributario originario y la competencia exclusiva sobre la Hacienda general.

Por otro lado, la Constitución establece en su artículo 156.1, el *principio de autonomía financiera* de las Comunidades para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, es un contenido necesario de la autonomía política reconocida y garantizada en el artículo 2 CE. Así pues, la STC 14/1986 señala en su fundamento jurídico segundo que “no es tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a su propia organización autónoma”, con ello las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos con carácter extrafiscal respetando siempre unos límites, debiendo realizarse “dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y

¹²⁸ Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y LO 4/2002, de 23 de mayo, complementaria a la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹²⁹ Ley 25/2003, de 15 de julio por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre.

principios derivados directamente de la CE (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de su competencia financiera (art. 157.3 CE) y de los respectivos Estatutos de Autonomía” (FJ4). El sistema de financiación autonómica ha evolucionado desde un sistema basado en las transferencias de la hacienda estatal (la llamada etapa del coste efectivo, que duró hasta 1986 i la etapa de autonomía del gasto, hasta 1996), hacia una mayor descentralización fiscal que permitió una mayor autonomía en los ingresos.

Las Comunidades Autónomas gozan de competencias financieras sobre una serie de recursos propios y otros dependientes de la hacienda estatal. No obstante, estas facultades sobre financiación encuentran una serie de límites constitucionales. Estos límites los encontramos en la competencia exclusiva del Estado en materia de “Hacienda General” (artículo 149.1.14^o), así como por los principios de unidad (artículo 2), de igualdad (artículo 138.1 y 139.1), de territorialidad (artículo 139.2 y 157.2), y los de coordinación y solidaridad (artículo 156.1), principios que inciden de un modo considerable en las Facultades Tributarias de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el artículo 157. 3 de la Constitución señala la posibilidad de que una Ley orgánica regule el ejercicio de las competencias financieras, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración es Autónomas y el Estado. La razón de ser de esta Ley Orgánica es garantizar el cumplimiento real los principios de coordinación y solidaridad, así como los restantes principios constitucionales que actúan como límites al poder financiero de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 179/1987, FJ 2^o, señala que la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la CE aparece “como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye”. Por otra parte, la STC 183/1988, FJ3^o, establece que “la LOFCA viene a regular, en virtud del art. 157.3 del texto Constitucional, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (...) y representa, por tanto una ley dictada dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas”. En la Sentencia 68/1996, mantiene que “con el art. 157.3 de la CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía...”.

La cuestión que, por tanto, se suscita radica en la relación entre la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas del artículo 157.3 de la CE, y los Estatutos de Autonomía, aprobados por Ley Orgánica, que regulan materia

referida a la Hacienda autonómica. La Doctrina no es pacífica en éste aspecto, un sector de la doctrina es de la opinión que a pesar de la Ley Orgánica del art. 157.3 CE no es una ley necesaria, desde el momento en que ésta norma existe, los Estatutos de Autonomía deben ajustarse a ella, pues “la vinculación de los Estatutos con la Constitución lo es con todo el bloque de la constitucionalidad y, en especial, con la LOFCA, que, en tanto norma dictada al amparo del art. 157.3 de la Norma Fundamental deriva directamente de la Constitución”¹³⁰, para este sector, si los Estatutos de Autonomía no pueden modificar ni derogar leyes orgánicas anteriores, es porque la relación entre ambas no viene determinada por el principio de jerarquía –pues entre ambas no hay diferente nivel jerárquico– sino por el principio de competencia, en atención a las distintas materias que corresponde regular a cada una de ellas. Algunas voces en la doctrina llegan a señalar que entre ésta y los Estatutos de Autonomía existe una especie de subordinación jerárquica¹³¹.

Otra parte de la doctrina en cambio, es de la opinión que “la competencia que la CE otorga a las Haciendas autonómicas prima sobre la competencia que la misma CE otorga a la ley orgánica prevista en el art. 157.3 para regular semejante materia”¹³². Advierte PAGÉS I GALTÉS, que si la LOFCA hubiese adoptado un criterio incompatible con el Estatuto catalán (que cabe recordar que su aprobación fue anterior a la LOFCA), siguiendo los argumentos defendidos por el otro sector de la doctrina, a pesar de que la LOFCA no tenga un rango jerárquico superior a los Estatutos, en la práctica primaria lo dispuesto en la LOFCA, lo cual no puede ser admisible, teniendo en cuenta el carácter paccionado del Estatuto que “lo asimila a los contratos en el sentido de que la aprobación de un Estatuto de autonomía incorpora siempre la obligación de respetar lo pactado por las dos partes”, no siendo tampoco de recibo que el Estado pueda, de manera unilateral “modificar por ley orgánica lo que previamente se aprobó vía estatutaria”. Este mismo autor, defiende que la LOFCA debe crear un marco general que sirva de parámetro para la elaboración de los Estatutos, pero este marco “puede estar excepcionado por algún Estatuto autonómico”, puesto que se trata de un marco general¹³³.

En opinión de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA la innegable importancia de la LOFCA en cuanto al ejercicio de las competencias financieras “no ha de suponer el desplazamiento de los Estatutos a un plano secundario, subordinado o accesorio con respecto a sus determinaciones”, y advierte que mientras que los Estatutos de

¹³⁰ GARCÍA NOVOA, C. “El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?”, Revista Catalana de Dret Públic, núm. 32, 2006, p. 79.

¹³¹ AGUADO RANEDO, C. “Los Estatutos de Autonomía”, *Lecciones de Derecho Constitucional* (II), Iustel, 2004.

¹³² PAGÉS I GALTÉS, Joan. “El sistema de financiación autonómica en el Estatuto catalán de 2006”, en PITA GRANDAL, A.M (dir) *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, 2008. p. 45

¹³³ PAGÉS I GALTÉS, Joan. “El sistema de financiación (...)”, 2008. p. 46-47.

Autonomía “son imprescindibles, pues mediante su elaboración y aprobación las correspondientes nacionalidades y regiones han visto traducida su voluntad política de autogobierno en unos sistemas jurídicos e institucionales diferenciados y han asumido la titularidad de un elenco de competencias (materiales y financieras), la finalidad de la LOFCA es limitada y específica. Limitada porque se proyecta sobre el ejercicio –y no sobre la titularidad de las competencias autonómicas– y específica, porque su misión es asegurar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico que resulte de lo dispuesto en aquellos”¹³⁴

Así ha sucedido en el actual proceso de reformas estatutarias, donde los Estatutos de Autonomía han ido por delante de la regulación LOFCA, debiendo ahora reformarse la misma para poder encajar las diversas regulaciones estatutarias y homogeneizar el sistema de financiación pues “esa es la función constitucional de la ley del artículo 157.3 CE y no la de establecer un sistema de financiación acabado y cerrado al que deban acomodarse los Estatutos”, desde este punto de vista, la finalidad de la LOFCA no es otra que “evitar la heterogeneidad tal que ponga en riesgo los principios constitucionales que rigen la financiación de las Comunidades Autónomas”¹³⁵.

En conclusión, como hemos señalado, tanto la LOFCA como los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de constitucionalidad, y son por tanto resistentes los unos a los otros, pero en nuestro sistema estas leyes deben caminar de manera conjunta y adaptarse las unas a las otras, cada una desde su campo funcional, para hacer efectivo el principio de interpretación armónica, incluido tanto en la LOFCA como en los nuevos Estatutos de Autonomía.

El sistema de recursos establecido en la LOFCA está basado en los tres postulados básicos de estabilidad presupuestaria (Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía); el de suficiencia financiera, que viene determinada por las necesidades de gasto, la asignación de los recursos (bien procedan del rendimiento compartido de tributos, procedentes de tributos propios o de la participación en ingresos del Estado); y el de solidaridad, a través de otros dos fondos (el de suficiencia y el de compensación interterritorial).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre estos principios, haciendo especial hincapié en el de suficiencia financiera. La STC 289/2000, señala que “La

¹³⁴ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. “Reforma estatutaria y financiación autonómica” *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* / coord. por Gerardo José Ruiz-Rico Ruiz, 2006, p. 545.

¹³⁵ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. “Reforma estatutaria..” op. cit. P. 545. También el Dictamen del Consell Consultiu de Catalunya se expresa en términos similares al poner de manifiesto que el modelo de financiación autonómica es un modelo abierto, siendo la función de la LOFCA su coordinación,

autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE.” (FJ 3), para, poco después volver sobre el mismo principio en la STC 168/2004 en donde se dice que “ninguno de los límites constitucionales que condicionan la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas puede ser interpretado de tal modo que la haga inviable (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3).” (FJ 4)

Cabe señalar que la competencia exclusiva del Estado en materia de “Hacienda General” (art. 149.1.14 de la CE) y el principio de unidad (art. 2 de la CE), entre otros, actúan como límites a la Ley Orgánica sobre Financiación. La competencia del Estado en materia de Hacienda Estatal no sólo implica el reconocimiento del poder financiero del Estado sobre su propia Hacienda, sobre sus recursos y su poder de gasto, (SSTC 179/1985 y 37/1987, entre otras) sino que, además, esta competencia permite al Estado incidir en el ámbito de las haciendas autonómicas, permitiendo que éste pueda regular aspectos de la hacienda estatal, autonómica y local que resulten comunes a estos entes.

B) La Doctrina legal de los Consejos Consultivos sobre financiación autonómica

Es un rasgo común a los nuevos Estatutos de Autonomía la ampliación del número de artículos dedicados a regular el sistema de financiación, cuestión esta que contrasta con la poca regulación existente en los textos originarios.

Los nuevos textos, incluyen por primera vez un artículo específicamente dedicado a establecer los principios reguladores de la financiación, relacionándose entre otros la autonomía financiera, el principio de solidaridad, la suficiencia de recursos para la provisión de los servicios básicos asumidos, la corresponsabilidad fiscal, la lealtad institucional, la coordinación, el equilibrio financiero o la colaboración. Cabe destacar, la introducción por parte de los Estatutos catalán, andaluz y balear del principio de transparencia en las relaciones financieras y fiscales entre las Administraciones Públicas.

Otra de las cuestiones presentes en los nuevos Estatutos, es la sistematización del catálogo de los recursos que constituyen la Hacienda de la Comunidad, incluyendo los ingresos procedentes de la Unión Europea entre los recursos de las Haciendas Autonómicas, reconociendo algunos Estatutos la competencia de la Comunidad Autónoma para la gestión de los fondos europeos asignados en materia de su competencia¹³⁶.

¹³⁶ Artículos 114, 190 y 210.1 d) EAC; art 115 EAB y 185 EAA.

1. El Consell Consultiu de Catalunya

El Consell Consultiu, en el fundamento 10 del Dictamen, realiza una serie de consideraciones sobre el título VI de la Propuesta de Reforma, dedicado a la Financiación. Empieza el CCC, por establecer cual es el marco constitucional de esta materia, para posteriormente analizar si el texto estatutario contraviene este marco constitucional.

La Constitución no impone un modelo concreto. Admite diversas soluciones finales y reconoce un amplio protagonismo a los estatutos en la configuración de este modelo final.

Para llegar a esta conclusión, el Dictamen, hace un repaso de los posibles sistemas de financiación en los Estados compuestos, estableciendo que el nuestro es un sistema mixto “en la medida en que se contempla la figura de los impuestos cedidos, se prevé la participación de las comunidades autónomas en ingresos estatales, y se habilita la posibilidad de la delegación o colaboración de las comunidades autónomas en la recaudación, gestión y liquidación de recursos tributarios del Estado.”¹³⁷

El hecho de que se configure como un sistema abierto, otorga, tanto a los EA, como a la Ley Orgánica mencionada por el art. 157.3 CE un papel primordial en el establecimiento del sistema.

El Consejo Consultivo de Catalunya, haciéndose eco de la jurisprudencia constitucional sienta la siguiente doctrina:

1. La constitución reconoce **autonomía financiera** a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, que tendrá que estar de acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles. (art. 156.1 CE). Para saber el alcance de este derecho, es necesario establecer los límites constitucionales al mismo.
2. La Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer los elementos estructurales del sistema de financiación, cosa que supone que la columna vertebral del sistema tributario (art. 133.1 CE) debe quedar, con respecto a sus elementos esenciales, en manos del Estado (art. 149.1.14 CE).

La Constitución **atribuye al Estado** la potestad de “planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (art. 131.1 CE), y “la

¹³⁷ Posee características tanto de los sistemas de unión, caracterizados por que “el poder central se reserva la titularidad exclusiva para establecer y recaudar los tributos, atribuyendo después a los entes descentralizados una determinada cantidad de recursos vía transferencia, en función de las responsabilidades de estas entidades”, y del sistema de separación, caracterizado por el hecho de que “se distribuyen los tributos entre los diferentes niveles de gobierno, y cada uno de estos ejerce de forma exclusiva la potestad normativa y de gestión sobre los tributos de su titularidad.”

potestad originaria para establecer los tributos” (art. 133.1 CE). Al mismo tiempo, le impone las obligaciones de garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución”, de velar “por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, y de atender “en particular a las circunstancias del hecho insular” (art. 138.1 CE). De forma consecuente, la propia Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE), así como la potestad para dictar una ley orgánica para regular “el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precepto apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado” (art. 157.3 CE).

3. Sobre la **relación** existente entre la LOFCA y el Estatuto de Autonomía, el Dictamen señala, haciéndose eco de la doctrina constitucional, que la LOFCA tiene un carácter competencial¹³⁸. Se establece una singular relación entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, correspondiéndole al Estatuto de Autonomía atribuir el poder tributario a la propia Comunidad Autónoma.

El Dictamen, justifica la no inclusión de la LOFCA en la disposición adicional novena, relativa a la modificación de leyes para la efectividad plena del Estatuto de Autonomía debido a que “no se puede identificar la previsión del artículo 157.3 CE con los otros supuestos en que la Constitución condiciona la competencia autonómica a la existencia de una previa ley orgánica estatal (art. 149.1.29 y 152.1 CE), en la medida en que la Constitución establece en estos dos preceptos que la Ley orgánica delimitará la competencia autonómica”. El hecho de que la Constitución al realizar la remisión a una Ley orgánica contenga la expresión “podrá”, establece una situación facultativa del legislador para poder actuar si lo cree conveniente. Es por ello, como indica el Dictamen, que “las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico podrán aplicarse aunque no exista la Ley Orgánica del artículo 157.3 CE”, aunque si bien es cierto, el ejercicio de estas competencias debe ajustarse a lo establecido en la LOFCA.

4. La Constitución permite una amplia participación de las comunidades autónomas en la determinación de su sistema de financiación mediante mecanismos bilaterales y multilaterales, advirtiendo que “la introducción de mecanismos de cooperación bilateral y de participación de la Generalitat de Catalunya en la toma de decisiones estatales forma parte también del modelo de financiación”

¹³⁸ Cuestión esta reconocida también por el Tribunal Constitucional SSTC 179/1987, de 12 de noviembre (FJ2); 181/1988, de 13 de octubre (FJ7); 183/1988, de 13 de octubre (FJ3); 250/1988, de 20 de diciembre (FJ1); 150/1990, de 4 de octubre (FJ3 y 9); 69/1996, de 18 de abril (FJ9) y 192/2000, de 13 de julio (FJ4).

5. Advierte el Consell Consultiu que el modelo que define el Estatuto de Autonomía debe “poder ser generalizable¹³⁹, es decir, susceptible de poder ser integrado en el modelo que establezca finalmente la LOFCA”¹⁴⁰
6. El sistema constitucional de distribución de competencias en materia de finanzas públicas se articula sobre la base de la relación entre la potestad estatal que deriva del artículo 149.1.14 CE, la amplia competencia de las comunidades autónomas para definir el contenido de la propia autonomía financiera, y la potestad estatal para reconducir el sistema a un modelo coherente mediante la Ley Orgánica del artículo 157.3.

2. Consejo Consultivo de Galicia

No se pronuncia respecto esta cuestión puesto que ninguna de las preguntas que se le realiza versa sobre el Sistema de Financiación.

3. Consejo Consultivo de Andalucía

El Dictamen parte de tres premisas, la primera de ellas es que tanto los Estatutos de Autonomía como la LOFCA se integran dentro del bloque de la constitucionalidad; la segunda es que tanto los Estatutos como las leyes orgánicas del bloque son “resistentes” los unos a los otros; la última consideración sería que tanto los Estatutos como la LOFCA pueden regular la financiación autonómica. Es por ello que se plantea hasta donde se extiende el ámbito de cada una de estas normas.

Con ello, el Consejo Consultivo de Andalucía, realiza su análisis partiendo de una vinculación negativa del estatuyente a los mandatos constitucionales, y no de una vinculación positiva a una única interpretación de los mismos, para ello, subraya

¹³⁹ Advierte TREMOSA BALCELLS que “si el modelo catalán, se generaliza a las demás autonomías, en la práctica, se liquidaría la administración tributaria del sector público estatal, que pasaría a manos del sector público autonómico”, poniendo de manifiesto que el catalán, no es un modelo generalizable. (la traducción es nuestra). *Estatut de Catalunya veritats contra mentides*. Ed.3i4.

¹⁴⁰ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, no comparte plenamente el criterio de la generalización señalando que “siendo cierto que la LOFCA ha de hacer coherente el sistema considerado en su conjunto, también lo es que lo ha de conseguir con la finalidad exclusiva de aplicar los principios constitucionales y sin desvirtuar las previsiones estatutarias. Creo de igual modo, que ese resultado final puede albergar, al menos en teoría, distintas fórmulas, que vendrán dadas por el principio dispositivo y que habrán de ajustarse al mínimo de homogeneidad que haga efectiva la indicada coherencia. Una tarea difícil pero que ha de intentarse y ajustarse a lo que dice el artículo 157.3 CE, según reitero en el texto, y que excluye a priori imponer la LOFCA como pauta o guía insoslayable a la que han de atenerse exactamente las reformas estatutarias”. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. “Reforma estatutaria..” op. cit. P. 546.

cuales son los límites constitucionales infranqueables en esta materia, por parte de las CCAA y cuales los que garantizan sus competencias financieras y económicas.

El dictamen resalta tres principios constitucionales: el principio de autonomía financiera de las CCAA, “presupuesto funcional del principio autonómico mismo”, el principio de coordinación con la Hacienda estatal, que supone que “el ámbito propio de cada CCAA debe ser respetado” y “una cierta posición de supremacía en el coordinador, que no puede ser mas que el Estado” y el principio de solidaridad, que no puede ser vulnerado por el sistema de financiación y a la vez “deberá contener elementos que lo favorezcan activamente”.

Dentro de este esquema, la Constitución enumera los recursos de cada Comunidad Autónoma (artículo 157.1) y garantiza la suficiencia en los términos del artículo 158.1; indica un posible instrumento de coordinación en el artículo 157.2; y señala el instrumento del sistema de financiación para el logro de la solidaridad, en el artículo 158.2, estableciendo los ejes básicos del Fondo de Compensación Interterritorial.

La Constitución reconoce el principio de autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, “que es presupuesto funcional del principio autonómico mismo, “para el desarrollo y ejecución de sus competencias”, debiéndose ajustar este principio al principio de coordinación con la Hacienda estatal; y debe reflejara o ser reflejo del principio de solidaridad”

Para poder saber cual es el papel de los EA en el sistema de financiación, el CCA intenta establecer cual es el alcance de la LOFCA dentro del bloque de constitucionalidad.

Cualquier actuación del Estado en materia financiera tiene la legitimación más global que le otorga en materia de ordenación general de la economía el artículo 131.1. La LOFCA debe, por razones obvias, concordar y ser en parte instrumento de la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda Estatal (artículo 149.1.14.ª CE).

Señala que los únicos límites jurídicos para regular esta materia que tienen los EA, son los principios constitucionales, o que “por el Estado se hubiera instrumentado lo necesario para la cesión de tributos, trasferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, y las “otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”.

El dictamen resalta el carácter contingente de la LOFCA, frente al inevitable de una normativa estatutaria que regule la financiación propia de cada CCAA “nos encontramos ante un mecanismo que está a disposición de las Cortes Generales para regular el ejercicio de potestades ya atribuidas, y no es el caso de aquellas leyes orgánicas que desarrollan la Constitución, sin cuya previa promulgación no cabe la actuación de poderes sin previa delimitación competencial, como sería el caso de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, artículo 131.2 de la Constitución.”, advirtiendo que “la coordinación de los

sistemas de financiación de cada Estatuto por parte de una ley orgánica no deja de ser una posibilidad, y no la única, de coordinación, colaboración y delimitación entre competencias autonómicas y competencias estatales.”

Es una exigencia implícita de la Constitución que las determinaciones de los Estatutos sobre financiación sean coordinables, mas allá de los instrumentos formales para conseguirlo. No cabe una dispersión absoluta de criterios que haga imposible que el sistema de cada Estatuto sea generalizable.

Acaba afirmando el CCA, la plena constitucionalidad de la Proposición de reforma del EAA en materia de hacienda, porque cumple tres parámetros “respetar los principios constitucionales, puede ser generalizable como sistema y es susceptible de coordinación”.

4. Consejo consultivo del Principado de Asturias

La pregunta realizada en este caso, al Consejo Consultivo de Asturias, sobre “Hacienda y Economía” señala “Atendiendo básicamente a sus ámbitos materiales respectivos, ¿cuál es, en el sistema de fuentes, la posición del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas al regular la financiación autonómica? ¿Puede el Estatuto de Autonomía reforzar la exigencia de solidaridad en la concepción y concreción normativa del sistema de financiación autonómica?”.

De estos interrogantes, el Consejo Consultivo, extrae otros, preguntando sobre la prevalencia en caso de conflicto entre ambas normas, debido a que son normas con idéntico rango legal y cuales serían los criterios para la resolución del conflicto. Por último se cuestiona si en materia de financiación, “rige en cada territorio, como ley especial, el respectivo Estatuto de Autonomía o debe prevalecer como marco armonizado la LOFCA”. El CCAs, citando la jurisprudencia establecida por el TC en las Sentencias 68/1996, y 192/2000, afirma de manera rotunda que “la respuesta del Tribunal Constitucional hace prevalecer la LOFCA”.

Así, el dictamen afirma que nos encontramos ante dos normas de idéntico rango, y que según el Tribunal Constitucional, en caso de conflicto debe prevalecer la LOFCA. Y hace referencia al sistema de fuentes recogido en el artículo 201 del EAC¹⁴¹ “Las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución.”

¹⁴¹ Cabe destacar que este artículo en su redacción inicial no contenía ninguna referencia a las fuentes, cuestión esta que se incluyó en la propuesta presentada por el Parlament de Catalunya ante las Cortes Generales, con la siguiente redacción: “*En el marco de lo establecido por la Constitución, las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por el presente Estatuto.*” (art. 202 PREAC) Caso omiso se hacía pues a la LOFCA, siendo modificado a su redacción actual en su trámite en las Cortes Generales.

5. Consejo Consultivo de Castilla y León

Las observaciones del Dictamen, se realizan en el marco de una referencia reiterada al principio de unidad del orden económico nacional y no presentan comentarios sobre zonas de conflicto con las competencias estatales, porque no figuran preceptos de este contenido en el Estatuto objeto de dictamen. Por otro lado, el dictamen avala la conveniencia, recogida como posibilidad, de crear una agencia tributaria autonómica mediante ley de Cortes sin que ello suponga fricción alguna con la LOFCA. En último lugar, el dictamen valora positivamente la supresión de los límites porcentuales a la cesión de algunos tributos porque supone un aumento a las posibilidades de autonomía financiera de la CA.

C) Conclusión

A la luz de lo anterior, podemos afirmar que existe una coincidencia por parte de los Consejos Consultivos que se han pronunciado sobre esta materia. Es cierto que, la posibilidad de regular la financiación autonómica y los límites de la misma, ha sido objeto de reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, existiendo por tanto una base jurisprudencial a la que acogerse. Aún así, las cuestiones recogidas en los diferentes Estatutos de Autonomía sobre financiación, alteran elementos básicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas hasta ahora vigente, siendo de difícil, aunque no imposible, solución el encaje de todas ellas.

Hay una plena coincidencia en los criterios de relación EA-LOFCA, aunque cabe señalar la consideración por parte del Consejo Consultivo de Andalucía de que la LOFCA es una norma “contingente”, si bien otros dictámenes, como el de Catalunya, señalan esta norma como norma facultativa o como una “posibilidad”, el Dictamen andaluz habla de contingencia, siendo esta una afirmación no carente de consecuencias.

Se afirma por parte de los Consejos que el modelo establecido en los Estatutos de Autonomía debe poder ser generalizable, es decir que pueda encajar en el marco establecido por la LOFCA.

D) Análisis de la constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes

1. Consell Consultiu de Catalunya

Artículo 198. (Autonomía y competencias financieras)

El primero de los preceptos, analizados por el dictamen, que presenta dudas de constitucionalidad, es el artículo 198 en sus apartados 2 y 3, que establece el

sistema general de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en materia financiera.

El apartado 2 del artículo 198, atribuye a la Generalitat “la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Catalunya, así como la participación en sus rendimientos, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Cortes Generales y a las instituciones europeas”

Según el CCC, este precepto “será constitucional en la medida en que se respeten las competencias normativas que, como hemos visto, la Constitución reconoce al Estado (art. 149.1.14 CE).” Y advierte, que el precepto parece respetar estas competencias, por el hecho de incluir en el texto, la cláusula de “sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Cortes Generales”.

No obstante, prosigue el CCC que “a pesar de esto, lo cierto es que la redacción del apartado segundo, al afirmar que la Generalidad tiene “la” capacidad normativa y “la” responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos, establece una reserva de toda la potestad normativa y toda la responsabilidad fiscal a la Generalidad. Esta lectura hace inconstitucional el precepto.” Por lo tanto, considera inconstitucional el hecho de que aparezca el determinante “la”, poniendo de manifiesto, que sería constitucional si no estuviera.

Como podemos observar en el cuadro, el Parlament de Catalunya, hace caso a lo manifestado por el CCC, y modifica este precepto suprimiendo el determinante “la” en el texto que se envía a las Cortes Generales. En las Cortes Generales, el presente artículo, es modificado de tal modo, que parece irreconocible su redacción original.

El apartado tercero garantiza a la Generalitat la “potestad de intervenir en la fijación de los elementos esenciales de los tributos y, especialmente, en la determinación del tipo impositivo correspondiente”, el CCC, defiende la consitucionalidad de este precepto puesto que “entendemos que la amplitud de la forma utilizada, que se limita a decir que la Generalidad tendrá “que intervenir”, no supone una limitación inconstitucional de la potestad estatal de regular los elementos básicos de los tributos de su titularidad que cede a las comunidades autónomas.”

A pesar de que el CCC, no impuso duda alguna de inconstitucionalidad sobre este precepto, el texto fue modificado por el Parlament, quedando redactado de la siguiente manera: “en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, incluye en todo caso la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.” Lo que hace la nueva redacción, es concretar la expresión “elementos esenciales de los tributos” que aparecía en la primera redacción, haciendo referencia a las “exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota”, y reconociendo, como también se hacía en la primera redacción, la participación de la Generalitat en la fijación del tipo impositivo. Además

incluye la expresión “en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea”, salvando así las competencias atribuidas a cada uno.

La redacción finalmente aprobada, es muy similar a que refleja el texto aprobado en el Parlament, siendo la única diferencia un cambio en el orden de la redacción.

PROPUESTA DE REFORMA	DICTAMEN	TEXTO PARLAMENTO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 198. Autonomía y competencias financieras</p> <p>2. La Generalidad tiene la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, así como la participación en sus rendimientos, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Cortes Generales y a las instituciones europeas. Estos impuestos tienen la consideración de tributos cedidos total o parcialmente.</p>	<p>Apartado 2: Inconstitucional si se mantiene la partícula “la”</p> <p>Apartado 3: Constitucional</p>	<p>Artículo 204. Competencias financieras.</p> <p>2. La Generalidad tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea.</p>	<p>Artículo 203. Competencias financieras.</p> <p>2. La Generalitat participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos a Cataluña. A tal efecto, estos tributos tienen la siguiente consideración:</p> <p>a) Tributos cedidos totalmente, que son aquéllos que corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa;</p> <p>b) Tributos cedidos parcialmente, que son aquéllos en los que corresponde a la Generalitat una parte de los rendimientos y, en su caso, capacidad normativa.</p>

Artículo 199. (Agencia tributaria de Catalunya)

El artículo 199 viene referido a la Agencia Tributaria de Catalunya, a la que le atribuye la responsabilidad de la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los tributos propios y cedidos. El CCC, justifica la amplia competencia en materia de gestión que la atribuye la Propuesta de Reforma a esta Agencia autonómica en el hecho de que “es una consecuencia lógica de la también amplia potestad normativa y responsabilidad tributaria de la propia Generalitat.”

Advierte que la actuación de esta Agencia, deberá hacerse en coordinación o consorciación con la Administración Tributaria del Estado, poniendo de relieve,

que el hecho de dejar abierta la posibilidad de utilizar instrumentos para hacerlo, no plantea problemas de constitucionalidad. Para el CCC tendrán que ser las dos entidades implicadas, “las que valoren cuál de las dos técnicas permite hacer efectivos, de la mejor manera posible, el respeto a la autonomía de gestión y la eficacia general del sistema de financiación pública”.

A pesar de señalar que han de ser estas dos entidades las que valoren y decidan, el CCC realiza un sugerencia sobre cual de estas dos técnicas le parece mejor: “entendemos que la utilización de elementos propios de una relación consorciada evitaría de forma más segura las dudas que se pudieran presentar sobre la actuación de la Agencia Tributaria de Cataluña.”

El artículo 199, por tanto, “respeta el principio de coordinación y precisa la referencia genérica del artículo 156.2 CE al hecho de que las comunidades autónomas puedan actuar en colaboración con el Estado para la recaudación, la liquidación y la gestión de los recursos tributarios del propio Estado.” La conclusión a la que llega el CCC es que este artículo es constitucional.

TEXTO DICTAMINADO	DICTAMEN	TEXTO PARLAMENT	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 199. La Agencia Tributaria de Cataluña.</p> <p>La Agencia Tributaria de Cataluña es la responsable de la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los tributos propios y de los cedidos. El Estado y la Generalidad deben establecer los instrumentos de coordinación o consorciación que se consideren pertinentes entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado.</p>	<p>Constitucional</p>	<p>Artículo 205. La Agencia Tributaria de Cataluña.</p> <p>1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, excepto los de naturaleza local. (...)</p>	<p>Artículo 204.La Agencia Tributaria de Cataluña.</p> <p>1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña. (...)</p>

A pesar de la constitucionalidad señalada por el CCC, del artículo 199, podemos observar como es modificado por el Parlament, pasando ahora a tener tres epígrafes. Por una parte, se incluye en el texto una referencia a la creación de esta Agencia, que se remite a una Ley del Parlament, y por otra, se modifica la

redacción de los mecanismos de colaboración entre ambas entidades, pasando a quedar redactada de la siguiente manera” A estos efectos, la Agencia Tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado colaboran y suscriben convenios y hacen uso de los demás medios de colaboración que consideren pertinentes”

En su paso por las Cortes Generales, el texto es modificado sustancialmente recogiendo las tesis apuntadas por el CCC, en las que optaba por un sistema consorciado. De este modo, en el texto aprobado por las Cortes Generales se opta claramente por este sistema “se constituirá, en el plazo de dos años, un Consorcio o ente equivalente en el que participarán de forma paritaria la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. El Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.”

Ahora bien, a pesar de que reconoce la consorciación, el texto aprobado va mucho más allá puesto que señala que “el Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.”

2. Consejo Consultivo de Andalucía

Artículo 153. (Principios Generales)

Este artículo, señala los principios generales en relación con la financiación de la CA. En este apartado, el Consejo Consultivo, realiza 3 consideraciones por razones de técnica legislativa, pues previamente ya había manifestado la plena constitucionalidad de todo el articulado.

Su primera consideración es en relación con la letra “a) Autonomía fiscal y financiera”, donde recomienda la supresión del término “fiscal”. Esta observación, no es recogida por el Parlamento Andaluz, que deja el texto tal y como estaba, pero si que es modificado posteriormente en el trámite en las Cortes Generales, en donde queda suprimida la referencia a la “autonomía fiscal”.

En segundo lugar, en relación con el apartado d), recomienda sustituir “responsabilidad fiscal” por “corresponsabilidad fiscal”. Esta sugerencia, no es asumida ni por el legislador autonómico ni por el estatal manteniendo la expresión “responsabilidad fiscal”.

La tercera observación que realiza el Dictamen es sustituir la expresión “multilateralidad en su definición”, por “multilateralidad en la definición del sistema de financiación”. Esta cuestión, es asumida por el Parlamento Andaluz, pero es posteriormente modificado en las Cortes Generales, en donde la cuestión de la multilateralidad se diluye haciéndose referencia a la “Participación mediante relaciones multilaterales en los organismos que proceda, relacionados con la financiación autonómica.”

TEXTO DICTAMINA	DICTAMEN	TEXTO PARLAMENTO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 153. Principios generales.</p> <p>La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias y para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español. Todo ello de acuerdo con los principios de:</p> <p><i>a) Autonomía fiscal y financiera.</i></p> <p><i>d) Responsabilidad fiscal</i>, de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad y capacidad económica. Para ello, la Comunidad Autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado</p>	<p>Constitucional</p> <p>Ap. A) Suprimir: "fiscal"</p> <p>Ap. D) Sustituir "responsabilidad fiscal" por "corresponsabilidad fiscal".</p> <p>Sustituir: "multilateral en su definición" por "multilateralidad en la definición del sistema de financiación.</p>	<p>Artículo 172. Principios generales.</p> <p>La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias y para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español. Todo ello de acuerdo con los principios de:</p> <p><i>a) Autonomía fiscal y financiera.</i></p> <p><i>e) Responsabilidad fiscal</i>, de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad y capacidad económica. Para ello, la Comunidad Autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado</p>	<p>Artículo 175. Principios generales.</p> <p>1. Las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español. Todo ello de acuerdo con los principios de:</p> <p><i>a) Autonomía financiera.</i></p> <p><i>d) Responsabilidad fiscal</i>, de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad, capacidad económica, así como coordinación y transparencia en las relaciones fiscales y financieras</p>

TEXTO DICTAMINA	DICTAMEN	TEXTO PARLAMENTO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>por sus recursos de naturaleza tributaria, en el que desarrollará el ejercicio de sus competencias normativas, y la gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los mismos.</p> <p><i>f)</i> Multilateralidad en su definición.</p>		<p>por sus recursos de naturaleza tributaria, en el que desarrollará el ejercicio de sus competencias normativas, y la gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los mismos.</p> <p><i>g)</i> Multilateralidad en la definición del sistema de financiación.</p>	<p>entre las Administraciones Públicas. Para ello, la Comunidad Autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado por sus recursos de naturaleza tributaria, en el que desarrollará el ejercicio de sus competencias normativas de acuerdo con lo previsto en el artículo 157.2 de la Constitución Española y la gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los mismos.</p> <p><i>j)</i> Participación mediante relaciones multilaterales en los organismos que proceda, relacionados con la financiación autonómica.</p>

**VI. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:
ACCIÓN EXTERIOR, UNIÓN EUROPEA
Y RELACIONES CON EL ESTADO**

A) Relaciones con el Estado y con las Comunidades Autónomas

En un Estado descentralizado donde tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ejercen competencias, es sin duda de vital importancia el establecimiento de mecanismos de colaboración con la finalidad de articulación de ordenamientos y de resolución de conflictos. La Constitución Española no ha incluido el conjunto de técnicas para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y entre estas y el Estado, siendo necesaria la configuración de un marco estable y efectivo de colaboración.

MONTILLA MARTOS señala tres niveles institucionales, la articulación combinada de los cuales puede “resultar un sistema de relación multilateral, en el que los diversos territorios colaboren con el Estado y participen en la adopción de sus decisiones”, estos niveles son: por un lado el nivel simbólico-político, ocupado por la Conferencia de Presidentes, un segundo nivel de decisión política ordinaria, ocupado por el Senado convertido en una verdadera cámara de representación territorial, y un último nivel técnico de relaciones intergubernamentales, que correspondería a las actuales Conferencias Sectoriales. Este autor pone de manifiesto que “este modelo no es el existente en la actualidad, aunque el horizonte para configurarlo parece entreabierto”¹⁴².

Las actuales reformas estatutarias, y en especial la reforma del Estatuto de Catalunya, han traído aparejadas una nueva concepción del sistema de relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, incluyendo un mayor protagonismo de la bilateralidad. El artículo 3.1 EAC señala que “*Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad.*”

Las relaciones entre el Estado y la Generalitat (en el caso de Catalunya), se articulan a través de dos instrumentos, la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, la cual constituye el marco general y permanente de relación como señala el artículo

¹⁴² Montilla Martos, Jose Antonio. “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña”. Revista d' Estudis Autonòmics i Federals. N.º1. 2005 p. 134.

183 EAC, estableciéndose “la participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y el intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común”.

Por lo demás, el segundo instrumento organizativo es la denominada Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, siendo esta el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica, encomendándole el artículo 201.3 el desarrollo del Título VI de la Propuesta, relativo a la financiación de la Generalidad.

Uno de los principales problemas de la bilateralidad es el hecho de que puede implicar una alta complejidad funcional. La potencial generalización de la bilateralidad al resto de Comunidades Autónomas, podría paralizar o al menos dificultar, la adopción de decisiones por parte del Estado, que se vería abocado a buscar posibles acuerdos bilaterales con cada una de las Comunidades Autónomas en materias de índole general que tuvieran incidencia en las competencias autonómicas, que ciertamente lo son una mayoría. En defensa de la misma se puede argumentar el hecho de que la negociación bilateral puede disminuir los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la necesidad por tanto de llevar estos conflictos al Tribunal Constitucional. Por tanto, una cierta bilateralidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede resultar positiva, siempre y cuando no se dejen de lado los mecanismos de relación multilateral, no obstante es necesario que estos mecanismos sean efectivos, pues no es posible el desarrollo de técnicas de colaboración multilateral si no existen órganos o instituciones para poder hacerlas efectivas.

B) Acción Exterior, Unión Europea y Comunidades Autónomas

Las referencias a la Unión Europea, tanto en la Constitución como en los primigenios Estatutos de Autonomía brilla por su ausencia, pues cuando estos se aprobaron, la integración en la U.E. era un escenario o no previsto, o por lo menos todavía no percibido con claridad. Con la entrada en la Unión Europea asistimos a dos movimientos que, de entrada, nos pueden parecer antagónicos: por una parte se avanza hacia la Unión, pero por otra, adquieren protagonismo las entidades de ámbito territorial inferior al Estado pues es objetivo prioritario construir una Unión Europea cercana al ciudadano, lo que supone que el ciudadano esté presente en los grandes debates de la construcción europea.

Esta complejidad no se presenta únicamente en España, sino que se reproduce en todos los Estados de la Unión con una estructura descentralizada. En todos ellos, los entes subestatales desempeñan un papel, más bien secundario, en el

proceso de toma de decisiones de la Unión. Dos ejemplos son el caso de Alemania y Italia, los cuales han emprendido reformas en sus constituciones con el fin de dar respuesta a la realidad europea. En Alemania el sistema de participación de los Länder en los asuntos europeos se articula en torno al Bundesrat, existiendo también otros canales de cooperación o coordinación (Conferencia de ministros de los Länder, reuniones en el Ministerio Federal de Exteriores o de Economía, por ejemplo). En los asuntos que correspondan a las competencias exclusivas de los Länder o sobre los cuales la Federación no pueda o no haya legislado “de forma determinante”, la posición alemana surge de un consenso entre el Gobierno federal y el Bundesrat, y, de no alcanzarse, el Bundesrat puede imponer su criterio con una mayoría de dos tercios. En Italia, sin embargo la adopción de una posición común se lleva a cabo en la denominada Conferencia Estado-Regiones. En nuestro país, sin embargo, no se ha producido una reforma constitucional que de solución o cabida a estas cuestiones, y han sido los Estatutos de Autonomía, mediante las actuales reformas, los que han dado el primer paso en la regulación. ALVAREZ CONDE, advierte que “al ser la Unión europea una unión de Estados y no de entidades subestatales, y al no estar definido en nuestro ordenamiento constitucional un marco unitario de participación de éstas en las decisiones de aquéllas, puede resultar difícil, e incluso en cierta medida irrelevante, el que los Estatutos de Autonomía traten de definir ese marco desde posiciones unilaterales”¹⁴³ Este planteamiento, pone de manifiesto que recoger esta participación de las Comunidades Autónomas solo en los Estatutos de Autonomía resulta insuficiente, puesto que es el Estado el que debe articular unos mecanismos de participación que sean efectivos. Aún así, somos de la opinión que es más que conveniente que la acción de las Comunidades en el exterior se regule en su norma institucional básica pues en ella confluyen, aunque no de forma simultánea sino sucesiva, la voluntad autonómica y la voluntad estatal; sin embargo en la medida en que la acción exterior de las Comunidades, especialmente en la fase ascendente, depende en gran medida del Estado, hubiese sido conveniente clarificarla, en primer lugar, en las normas estatales para, a partir de ahí, desarrollar en las normas autonómicas la parte que dependa de las Comunidades Autónomas. El no haberlo hecho así abre la incógnita de la efectividad real de la regulación autonómica que por dicha ausencia no puede o no debe pasar de meras generalidades en el Estatuto y esperar a la reforma constitucional y a otro tipo de reformas como, en su caso, la del Reglamento del Senado con el fin de articular en detalle dicha participación. Si se desciende hasta el detalle en el Estatuto de Autonomía se corre el peligro de que lo allí regulado no se corresponda con la realidad y haya de procederse a una reforma estatutaria para adecuarlo a ésta, teniendo en cuenta que, en todo caso, la reforma estatutaria no puede entrar en conflicto con el texto constitucional.

¹⁴³ ALVÁREZ CONDE, E., *Reforma constitucional...* Op cit. p. 797.

Una de las cuestiones que se nos plantea a la hora de tratar este tema es la siempre aplazada reforma del Senado para convertirlo de una vez por todas en una cámara de representación territorial, pues parte de dicha participación deberá ser canalizada a través de esta Cámara. En este sentido el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución española aconseja la incorporación a ésta de un artículo que prevea la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios y el papel del Senado a tales efectos, de modo que recogiese el principio de colaboración y hasta una nueva regulación de las formas de cooperación¹⁴⁴.

Como hemos señalado con anterioridad, a medida que se avanza en la construcción europea, se va produciendo una cesión de competencias de los Estados miembros a favor de la Unión. Esta circunstancia resulta especialmente preocupante para las entidades subestatales de los Estados miembros con una estructura política descentralizada, ya que éstas no participan de forma directa en la toma de decisiones comunitarias y no pueden evitar que el proceso de integración afecte a muchas de sus competencias, incluso asumidas en el reparto interno de forma exclusiva. Los mas perjudicados son los entes subestatales que observan como, competencias a ellos atribuidas en el reparto interno pueden ser controladas de nuevo por el gobierno central a través de su participación en el Consejo. Dicho de otro modo, el gobierno central tiene voz y voto en la Unión Europea sobre competencias que en la distribución material interna de las mismas, no le serían propias, correspondiendo a los entes subestatales y por otro lado, éstos se ven privados de poder influir en la toma de decisiones sobre cuestiones relativas a sus ámbito competencial, es por ello que la demanda para mejorar su estatuto europeo se ha convertido en una de las principales reivindicaciones políticas de los entes subestatales. El Consejo de Estado en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española lo describía así: “al llevarse a cabo la participación en el proceso de elaboración de las normas comunitarias, principalmente, a través del Consejo, integrado por miembros de los Gobiernos estatales, se desapodera igualmente a los entes territoriales cuando los Estados miembros tienen estructuras descentralizadas. Los entes territoriales, titulares en muchas ocasiones de la competencia exclusiva sobre las materias que caen dentro del ámbito de la Unión Europea, carecen de facultades para contribuir a fijar la posición de los Estados en el seno del Consejo en las negociaciones de las que resultan decisiones que, sin embargo, han de poner en práctica, aunque, de otra parte, no sean ellos, sino

¹⁴⁴ El texto propuesto es el siguiente:

“Las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea y en la de ejecución de su Derecho en materias de relevancia autonómica, con arreglo a las leyes.

2. El Gobierno deberá informar al Senado sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia para las Comunidades Autónomas.

el Estado miembro en su conjunto, el que responde del eventual incumplimiento de esta obligación¹⁴⁵.

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea puede hacerse tanto en “fase descendente” como en “fase ascendente”. En la fase descendente, es decir en la aplicación de la normativa de la Unión Europea por parte de los Estados, no parecen existir graves problemas, pues la Unión, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, respeta el reparto competencial interno resultándole indiferente qué Administración es la encargada de aplicar su derecho. Por lo tanto, la aplicación del derecho se lleva a cabo por la administración que tenga asumida la competencia de que se trate. Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto en diversas ocasiones¹⁴⁶. Sin embargo, como señala ÁLVAREZ CONDE, “en la práctica la existencia de los títulos competenciales transversales del Estado han hecho de éste, y no de las Comunidades Autónomas, el verdadero titular en la ejecución del Derecho comunitario¹⁴⁷”.

Es en fase ascendente donde encontramos mayores problemas, quedando patente el papel secundario que juegan los entes subestatales, pues como ya hemos puesto de relieve anteriormente, son los gobiernos centrales quienes en su condición de miembros del Consejo, tienen capacidad de intervención, incluso, en ámbitos que, de acuerdo con la distribución interna de competencias, son propias de las Comunidades Autónomas¹⁴⁸.

Existen en nuestro ordenamiento pocos mecanismos para la participación de las Comunidades Autónomas en esta fase ascendente del derecho, pudiendo distinguir entre una participación mediata, a través del Estado, y una participación inmediata, en

¹⁴⁵ p. 54-55 del Informe del consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución. En este sentido ENOCH ALBERTÍ habla de un doble efecto centralizador que provoca el proceso de integración europea para las regiones, y especialmente, para aquellas que disponen de poderes legislativos. El primer efecto centralizador es debido al trasvase de competencias desde las mismas hacia la Comunidad Europea, y el segundo es debido a que el principal órgano decisorio de la Comunidad es el Consejo que está formado por los Gobiernos de los Estados miembros. ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J. A., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 11 y 12. En sentido similar se manifiesta MONTILLA MARTOS, J. A., “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible”, en la misma obra p. 70. En sentido contrario se manifiesta ORTEGA ÁLVAREZ, L., en “La participación autonómica en la unión Europea”, en la misma obra p. 46, para quien no hay ese efecto centralizador sino “la natural inserción del ordenamiento estatal en su conjunto dentro de las reglas propias del Derecho internacional, en el que sólo son sujetos jurídicos los Estados”.

¹⁴⁶ Vide por todas SsTC 252/1988, 64/1991 o 236/1991.

¹⁴⁷ ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional...*, op. cit. p. 801.

¹⁴⁸ Así lo han puesto de relieve, entre otros, ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 13, MONTILLA, MARTOS, J. A., “Las Comunidades Autónomas...”, op. cit., p. 73 y ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, n.º 65, 2006, p. 179-180.

donde se participe directamente en la toma de decisiones, así como la participación en los mecanismos de control, especialmente en defensa del principio de subsidiariedad (mecanismo de alerta temprana). Las reformas estatutarias emprendidas durante la VIII legislatura cambian un poco el panorama presente, incluyendo en su regulación la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del derecho.

Los mecanismos que se articulan en la Unión para hacer posible dicha participación resultan insatisfactorios. En primer lugar tenemos la participación que pueda derivarse del control del principio de subsidiariedad. Los artículos 6 y 7 del Protocolo n.º 2 del Proyecto de Constitución Europea sobre subsidiariedad habilitan a los parlamentos nacionales para emitir un dictamen motivado, si consideran que una determinada propuesta de una institución comunitaria no respeta el principio de subsidiariedad (procedimiento de alerta rápida o temprana). En este contexto se insta a los Estados Miembros con un sistema descentralizado, como el español, a establecer los procedimientos adecuados para que los parlamentos regionales que sean consultados y puedan participar en la formación de la voluntad del parlamento nacional. En este sentido, el artículo 6 de este protocolo 2, establece que incumbirá, –cuando se habla de la emisión de dictámenes sobre propuestas legislativas de la Comisión, los cuales deben ser emitidos por las cámaras de los parlamentos nacionales, a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Lo anterior puede entenderse en dos sentidos diversos: que tal intervención puede tener un carácter puramente facultativo y, en consecuencia, será cada Parlamento nacional el que decida con absoluta discrecionalidad si debe consultarse a los parlamentos regionales y cómo; o bien puede entenderse que lo que hace este protocolo anexo al Tratado constitucional es, realmente, obligar a los Estados a que, en efecto, consulten a los parlamentos regionales cuando ello proceda, es decir, cuando puedan resultar afectadas competencias legislativas de los parlamentos regionales. ALBERTÍ ROVIRA, ÁLVAREZ CONDE y DE LOS MOZOS consideran que la previsión carece de valor habilitante¹⁴⁹. Ahora bien, para estos dos últimos autores nada impide que a nivel

¹⁴⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las Comunidades..., op. cit., p. 33. Sin embargo, mantiene la postura contraria en la Comparecencia en la Comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo creado para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompaña al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, p. 2. Textualmente señala: “en mi opinión, la primera interpretación no tendría demasiado sentido porque, obviamente, los parlamentos nacionales pueden consultar a quien quieran, y no es necesario que el Tratado constitucional disponga con carácter específico una posibilidad de consulta a cargo de los parlamentos nacionales. Por lo tanto, la expresión utilizada en las distintas lenguas oficiales de la Comunidad a las que ha sido traducido el Tratado constitucional se corresponde, no con una posibilidad facultativa, sino con una obligación que el tratado impone a los parlamentos nacionales para que los parlamentos regionales sean consultados, en su caso, cuando proceda, sobre las iniciativas legislativas de la Comisión que puedan afectar a sus competencias.

ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “Los parlamentos nacionales., op. cit. p. 184.

interno ello se establezca como obligación en los Estatutos de Autonomía¹⁵⁰, postura que también parece compartir ALBERTI ROVIRA aunque con matices. Si para este autor introducir en los Estatutos previsiones acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en la fase descendente no plantea mayores problemas no sucede así con la llamada fase ascendente ya que “el establecimiento de los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en esta fase es una decisión de carácter general que debe tomarse de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades si se desea que tal participación sea efectiva” aunque “este necesario carácter no excluye (...) ni que los Estatutos puedan prever una relación bilateral con el Estado para tratar aquellas cuestiones que son específicas de la Comunidad o para dar cauce a un interés específico de participación en aquellos asuntos europeos que la afecten de forma especial, ni tampoco que los Estatutos puedan afirmar la facultad que asiste a la Comunidad, y que hallará su cauce a través de los mecanismos que se acuerden, que, naturalmente, pueden ser de carácter multilateral y general”¹⁵¹.

En conclusión, las Comunidades Autónomas no pueden ser indiferentes cuando lo que se discute en el seno de la Unión Europea afecta a sus competencias. Si bien es cierto que, en el ámbito de la Unión Europea, el Estado es quien lleva la voz cantante, no es menos cierto que se tendrá que tener en cuenta que dicen las Comunidades Autónomas cuando alguna de sus competencias esté en juego. Para ello deberían articularse mecanismos internos de participación, para que el Estado recoja las opiniones de las Comunidades. Señala en el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, que “ese derecho de los entes territoriales lleva aparejada la correlativa obligación de las instancias nacionales o estatales de hacer posible la efectiva participación (...). El incumplimiento de esta obligación afectaría seriamente la validez o legitimidad del acto o decisión estatal en cuestión”¹⁵². De ahí la imperiosa necesidad de articular dichos mecanismos pero para ello hay que partir de una premisa previa que no se da en la actualidad: las Comunidades Autónomas deberían ser capaces de alcanzar una postura común que presentaran al Estado como postura a defender en la Unión. El no llegar a acuerdos en muchos casos, da vía libre al Estado para imponer su parecer y negociar ante las instituciones europeas sin necesidad de asumir la postura autonómica por inexistente. Así lo pone de relieve MONTILLA MARTOS al advertir que en la fase ascendente, las CC.AA. no han intervenido en la práctica en el proceso de toma de decisiones cuando la materia era de su competencia exclusiva según el reparto competencial interno pues no se ha alcanzado la preceptiva concertación autonómica”¹⁵³.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 185.

¹⁵¹ ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 41.

¹⁵² BOCG, serie I, núm. 360, 21 de diciembre de 1995, p. 6

¹⁵³ MONTILLA MARTOS, J.A., “Las Comunidades Autónomas...”, op. cit., p. 73 y en el mismo sentido se manifiesta ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 17.

Es necesario citar, por último, una nueva vía de colaboración abierta en la presente legislatura: la Conferencia de Presidentes. Simplemente hay que señalar aquí que, sin duda, puede convertirse en una vía importante, recomendable e incluso imprescindible, para agilizar las relaciones verticales y las horizontales pues puede jugar un papel de primer orden en aras a lograr la tan veces deseada concertación pues su carácter político le confiere gran flexibilidad que le permite buscar en lo posible el consenso y no la imposición¹⁵⁴.

En relación con las relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1.3 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, pero no por ello carecen las Comunidades de cualquier acción exterior. Señala ARACELI MANGAS que dicho precepto “debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada entre, por un lado, el sentimiento necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, por otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza (artículo 2). Desde luego, no se puede mantener que el Estado posea una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales, pues una visión tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo graves consecuencias en el sistema constitucional”¹⁵⁵. En este sentido el Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994 advierte que “se ha encomendado constitucional y estatutariamente a las CC.AA. la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello (...) no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una CA haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”. En definitiva, sigue señalando el Alto Tribunal “si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las CC.EE. y no las CC.AA., es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”. Entre otras las SsTC 153/1989, de 5 de octubre y 165/1994, de 26 de mayo, clarifican la cuestión dimensionando el término “relaciones internacionales”. El término ha de quedar reducido, de acuerdo con el Alto Tribunal a “lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.). Ello supone, que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.” Las “relaciones internacionales” objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho inter-

¹⁵⁴ Al respecto vide BOCANEGRA SIERRA y HUERGO LORA, *La Conferencia de Presidentes*, Justel, Madrid, 2005.

¹⁵⁵ MANGAS MARTIN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, 2004, p. 527.

nacional. Pero sin lugar a dudas, las Comunidades Autónomas poseen una importante acción exterior, a pesar de no poder realizar tratados con otros Estados, puesto que los entes territoriales están dotados de autonomía política, pero no son sujetos de relaciones internacionales. Aún así, estos entes pueden suscribir acuerdos que en ningún caso tendrán el carácter de tratados pues la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un “ius contrahendi”, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

Con todo ello, las posibilidades de participación institucional de las Comunidades Autónomas son variadas: por un lado pueden participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado, en el desarrollo y ejecución de las normas internacionales, y por otro, pueden desarrollar una acción exterior propia.

Los Estatutos de Autonomía, no contenían ninguna referencia a esta cuestión, sin embargo, las sucesivas reformas han ido incorporando la dimensión europea a los mismos. Las reformas objeto de nuestro análisis pueden calificarse de especialmente trascendentes. Tan es así que aunque en puridad nos encontramos con una reforma estatutaria, la realidad es que el resultado es un nuevo Estatuto de Autonomía.

C) Análisis de constitucionalidad del articulado. El rendimiento de los dictámenes

1. *Consell Consultiu de Catalunya*

El Consell Consultiu, en su Fundamento 8, examina la constitucionalidad del Título V de la propuesta de reforma, que viene referido a las relaciones institucionales de la Generalitat, incluyendo las relaciones con el Estado, con las otras comunidades autónomas, con la Unión Europea, así como a la acción exterior de la Generalitat. Para ello se realiza un análisis de los artículos 176.1, 2 y 6 (designación de los representantes en los organismos económicos y sociales), artículo 179 (participación en los tratados de la Unión europea), artículo 180.3 (participación en la formación de las posiciones del Estado), artículo 181.1 (participación en instituciones y organismos europeos), art. 183.3 (desarrollo y aplicación del derecho de la UE), art. 184.3 (gestión de fondos europeos), art. 186.2 (estatuto del personal de la delegación del personal ante la Unión Europea), art. 187 (circunscripción electoral para el Parlamento Europeo) y art. 191.2 (participación en la negociación de tratados y convenios internacionales) de la propuesta de reforma.

Artículos 176.1, 2 y 6 (designación de los representantes en los organismos económicos y sociales)

Para que se pueda llevar a cabo el sistema de designación de representantes en los organismos económicos y sociales, según el Consultivo, depende de lo que venga establecido en la legislación aplicable. En estos tres apartados, también es aplicable la legislación estatal, es por ello que se hace necesario para salvar la constitucionalidad de los preceptos que se añade la frase “en los términos que establece la legislación aplicable”. Como se puede observar en el cuadro el legislador ha seguido la recomendación efectuada por el Consell indicando, al final de cada uno de los apartados, que será en los términos que establece la legislación aplicable. Cabe señalar que en el apartado 4 del texto definitivo, desaparece en su redacción final el último inciso que facultaba a la Generalitat para participar en la designación de los miembros de las delegaciones instaladas en su territorio, quedando a su vez suprimida la referencia a la legislación aplicable que había introducido el Parlament.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 176. Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.</p> <p>1. La Generalidad designa representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con competencias de la Generalidad, o bien participa en la designación de los miembros de estos órganos.</p>	<p>Constitucional si se añade a los apartados 1,2 y 6 “en los términos que establezca la legislación aplicable”</p>	<p>Artículo 182. Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.</p> <p>1. La Generalidad designa a representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y en los organismos que eventualmente les sustituyan, y en los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalidad, en los términos establecidos por la legislación aplicable.</p>	<p>Artículo 182.Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.</p> <p>1. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de los organismos que eventualmente les sustituyan, y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat, en los términos establecidos por la legislación aplicable.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>2. La Generalidad designa representantes en los órganos de dirección de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, o bien participa en la designación de los miembros de estos órganos.</p> <p>6. El Estado, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no se halla en Cataluña, debe crear delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1. La Generalidad participa en la designación de los miembros de las delegaciones que se ubiquen en su territorio.</p>		<p>2. La Generalidad designa a representantes en los órganos de dirección de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable.</p> <p>6. El Estado, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no está en Cataluña, debe crear delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1. La Generalidad participa en la designación de los miembros de las delegaciones instaladas en su territorio, en los términos establecidos por la legislación aplicable.</p>	<p>2. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable.</p> <p>4. La Generalitat, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no está en Cataluña, podrá solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1.</p>

Artículo 179 (participación en los tratados de la Unión europea)

El Estatuto Catalán regula la participación de la Comunidad Autónoma cuando se inicia la modificación de los tratados originarios de la Unión, el Consejo Consultivo, analizando el precepto, señala que en él se pueden encontrar dos mandatos, uno del poder central y otro del autonómico. En efecto, por una parte existe como señala el Consultiu un deber del Gobierno del Estado de informar de las iniciativas de revisión de tratados de la UE “sea cual sea el grado de afectación de las competencias autonómicas o de los intereses de la Generalitat”; por otro lado, indica el Consell que “se impone un deber al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento de dirigir

las observaciones que se estimen pertinentes sobre lo que han sido informados (...) siempre que afecte a las competencias exclusivas de la Generalitat”.

Cabe señalar, que en este último inciso, el Consell no ha sido muy acertado en su interpretación, pues a nuestro parecer, el precepto no condiciona la emisión de observaciones al hecho de que se vean afectadas competencias exclusivas de la Comunidad, si observamos el tenor del precepto, podemos interpretar que, las observaciones habrán de efectuarse siempre, no solo cuando afecten a las competencias exclusivas, pero, en el caso que afecten a estas competencias, las observaciones realizadas serán determinantes.

Otra de las cuestiones en las que hace hincapié el Consell en el análisis de este precepto, es el hecho de la consideración que han de tener las observaciones realizadas, señalando que las observaciones no pueden ser “vinculantes”, ya que, así considerado, se obligaría al Estado de forma taxativa a seguir las observaciones de la Generalitat, sin que pueda este, desvincularse o alejarse de ellas, imponiéndose “un deber incompatible con el *ius contrabendi* que le corresponde al Estado y que se inscribe dentro de las competencias de las que éste dispone en el ámbito de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE)”, pero si que pueden ser, como señala el precepto “determinantes”, ya que esta expresión tiene delimitadas sus consecuencias en la disposición adicional V de la Propuesta de Reforma¹⁵⁶, y si bien limita la decisión estatal en materias que son competencia de la Generalitat, no impide que el Estado decida de otra manera.

La redacción definitiva del Estatuto ha suprimido, a pesar de su constitucionalidad, el último inciso donde se señalaba el carácter determinante de las observaciones en el caso que afectaran a competencias exclusivas de la Generalitat.

La inclusión de un representante de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en la adopción de nuevos tratados es, para el Consultiu, constitucional, si bien señala que “el redactado no permite su aplicación hasta que una regulación estatal lo haga posible”, y recomienda que el Estatuto incorpore una remisión a la ley. Añade además el Consejo que si todas las CCAA enviaran un grupo numeroso de mandatarios, el funcionamiento de la delegación podría hacerse inviable, es por ello que interpreta que la Generalitat podría, al estilo alemán, dar la representación a un miembro de la delegación que no sea de la Generalitat.

Por su parte, el texto finalmente aprobado no realiza ninguna remisión a la ley, pero modifica el carácter obligatorio de la incorporación de representantes en

¹⁵⁶ Disposición adicional V: “Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no lo acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo y automáticamente tiene que reunirse la Comisión Bilateral Generalitat-Estado”

las delegaciones, a una mera posibilidad de que el Estado pueda incorporarlos. De este modo, aunque no se realiza una remisión a ley, el término “pueden” nos indica que el Estado tendrá que regular los casos en los que puedan participar estos representantes. Por otro lado, en la redacción final, se añade “en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat”, limitando por tanto la posible participación solamente a estos casos.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 175. Participación en los tratados originarios.</p> <p>1. La Generalidad debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalidad y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, que son determinantes en el caso de las competencias exclusivas.</p> <p>2. El Gobierno del Estado debe incorporar representantes de la Generalidad en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados.</p>	<p>Constitucionalidad del término “determinantes”.</p> <p>Apartado 2, recomienda hacer una remisión a la ley.</p>	<p>Artículo 185. Participación en los tratados de la Unión Europea.</p> <p>1. La Generalidad debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalidad y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes al efecto, que en el caso de las competencias exclusivas son determinantes.</p> <p>2. El Gobierno del Estado debe incorporar representantes de la Generalidad en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados.</p>	<p>Artículo 185. Participación en los tratados de la Unión Europea.</p> <p>1. La Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto.</p> <p>2. El Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat.</p>

Artículo 180.3 (participación en la formación de las posiciones del Estado)

El Consultiu analiza el hecho que según la afectación a las competencias e intereses de Catalunya la posición que exprese la Generalitat tendrá unos efectos diferentes, así, será “determinante” si afecta a las competencias exclusivas y compartidas, y será “oída” en otros supuestos, y será “especialmente relevante” cuando pueda derivar alguna consecuencia financiera para Catalunya. Para evitar caer en la inconstitucionalidad, el Consell aconseja que se aclare el concepto “especialmente relevante” término este que puede llegar a confusión.

Ya el texto que aprueba el Parlament suprime el inciso “especialmente relevante”, quedando también como “determinante” la posición de la Generalitat en el caso que se puedan derivar consecuencias financieras de especial relevancia. Suprime también la referencia a las competencias compartidas, siendo por tanto la posición determinante únicamente en el caso de que las competencias afectadas sean exclusivas. Esta redacción es la que se mantiene también, sin ninguna modificación en el texto final.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 180. Participación en la formación de las posiciones del Estado</p> <p>3. La posición expresada por la Generalidad es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y compartidas. En los otros casos, esta posición debe ser oída por el Estado. La posición expresada por la Generalidad debe ser especialmente relevante para el Estado si de la propuesta o la iniciativa europeas pueden derivar para Cataluña consecuencias financieras o administrativas.</p>	<p>Recomienda que se aclare el concepto “especialmente relevante”</p>	<p>Artículo 186. Participación en la formación de las posiciones del Estado.</p> <p>3. La posición expresada por la Generalidad es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y compartidas y si de la propuesta o iniciativa europeas pueden derivar consecuencias financieras o administrativas para Catalunya. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado.</p>	<p>Artículo 186. Participación en la formación de las posiciones del Estado.</p> <p>3. La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Catalunya. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado.</p>

Artículo 181.1 (participación en instituciones y organismos europeos)

Se aconseja que se haga una referencia a la normativa aplicable tanto del Estado como de la UE.

El precepto finalmente queda redactado suprimiendo “o afecten al interés de Catalunya”, la supresión de este inciso es lógica puesto que, aunque no lo señale el Consejo Consultivo, es un término indeterminado.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 181. Participación en instituciones y organismos europeos.</p> <p>1. Los representantes de la Generalidad participan directamente en todas las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia de la propia Generalidad o que afectan al interés de Cataluña, y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.</p>	<p>Recomienda que se haga referencia a la normativa aplicable</p>	<p>Artículo 187. Participación en instituciones y organismos europeos.</p> <p>1. Los representantes de la Generalidad participan directamente en todas las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia de la propia Generalidad o que afecten al interés de Cataluña, y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.</p>	<p>Artículo 187. Participación en instituciones y organismos europeos.</p> <p>1. La Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.</p>

Artículo 183.3 (desarrollo y aplicación del derecho de la UE)

El Consultiu, realiza una interpretación del precepto para salvar su constitucionalidad, señalando que “debe entenderse que la adopción directamente por la Generalitat de la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas no excluye que la legislación estatal de transposición del derecho europeo que tenga carácter básico también se aplique en Catalunya”.

Resulta visible, que la redacción final es mucho mas comprensible y menos problemática.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 183. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.</p> <p>3. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación sobre materias respecto a las cuales el Estado disponga en Cataluña de competencia para dictar sus bases, la Generalidad puede adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.</p>	<p>Interpreta el precepto</p>	<p>Artículo 189. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.</p> <p>3. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación sobre materias respecto a las cuales el Estado disponga en Cataluña de competencia para dictar sus bases, la Generalidad puede adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.</p>	<p>Artículo 189. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.</p> <p>3. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.</p>

Artículo 184.3 (gestión de fondos europeos)

Respecto a este inciso, hace la misma aclaración que respecto al artículo 180.3, en relación al alcance del término “determinante”. En este caso, nos remite a los argumentos esgrimidos con anterioridad, señalando la constitucionalidad del artículo. Aún así, el texto es modificado en las Cortes Generales, haciendo una atribución a la Generalitat de la gestión de los fondos en materia de su competencia y haciendo una remisión a los artículos 114 y 210, relativos a la Comisión mixta de asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Corresponde a esta comisión según el artículo 210 EAC, negociar el porcentaje de participación de Catalunya en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 184. Gestión de fondos europeos.</p> <p>3. En el caso de que los fondos europeos no puedan territorializarse, el Estado debe motivar y fundamentar en derecho esta circunstancia, y la Generalidad debe participar en los órganos o en el procedimiento de distribución. La participación de la Generalidad tiene carácter determinante para el Estado en el caso de que los fondos afecten al ejercicio de competencias exclusivas. Corresponden, en todos los casos, a la Generalidad las facultades de tramitación, pago, control e inspección.</p>	<p>Constitucionalidad del término “determinante”</p>	<p>Artículo 190. Gestión de fondos europeos.</p> <p>3. En el caso de que los fondos europeos no puedan territorializarse, el Estado debe motivar y fundamentar en derecho esta circunstancia, y la Generalidad debe participar en los órganos o en el procedimiento de distribución. La participación de la Generalidad tiene carácter determinante para el Estado en el caso de que los fondos afecten al ejercicio de competencias exclusivas. Corresponden, en todos los casos, a la Generalidad las facultades de tramitación, pago, control e inspección.</p>	<p>Artículo 190. Gestión de fondos europeos.</p> <p>Corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en los artículos 114 y 210.</p>

Artículo 186.2 (estatuto del personal de la delegación del personal ante la Unión Europea)

La duda suscitada respecto de este artículo, viene originada por el adjetivo “asimilado”. Al hablar del estatuto del personal de la delegación de la Generalitat ante la Unión, el texto señala que este, será “asimilado al del personal de las representaciones del Estado”. Para señalar la constitucionalidad del artículo, el Consultiu realiza una interpretación del término, diciendo que se ha de entender “asimilar” por “hacer semejante”, matizando con ello que no es hacer idéntico ni exacto. El estatuto del personal de la delegación de la Generalitat, no puede ser exacto por el hecho que los representantes de las delegaciones estatales disponen de un régimen especial de privilegios y inmunidades¹⁵⁸, pero si que puede ser lo

¹⁵⁸ Derivados del Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Autónomas, de 8 de abril de 1965, que ha sido modificado en ocasiones posteriores.

mas asimilado posible. Además advierte el Consell que la Constitución “no hace ninguna mención sobre el estatuto que tiene que deba tener el personal de las representaciones del Estado”, y “tampoco se pronuncia sobre si tiene que haber alguna diferencia”.

Indica por último que a pesar de que habrán de tenerse en cuenta los posibles cambios en las normativas estatal y europea, “el Estado tendrá que procurar, en la medida que tenga que intervenir, que se modifique la normativa europea que no permita hacer una asimilación, de forma que el estatuto resultante sea lo mas parecido posible”. Se deriva de este modo, según lo señalado por el Consell, una especie de mandato para los poderes centrales en esta cuestión.

En cuanto al cumplimiento de los expresado en el dictamen, cabe señalar que a pesar de la constitucionalidad manifestada por el Consultiu, el texto definitivo elimina la referencia al estatuto del personal de la delegación de la Generalitat ante la UE, cuestión esta que no obsta para que, el estatuto de estos pueda ser asimilado al del personal de las delegaciones estatales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 186. Delegación de la Generalidad ante la Unión Europea</p> <p>2. El personal de la delegación de la Generalidad ante la Unión Europea tiene un estatuto asimilado al del personal de las representaciones del Estado ante la Unión Europea.</p>	<p>Constitucional. Interpretación del término “asimilar” como “hacer semejante”, no idéntico.</p>	<p>Artículo 192. Delegación de la Generalidad ante la Unión Europea.</p> <p>2. El personal de la delegación de la Generalidad ante la Unión Europea tiene un estatuto asimilado al del personal de las representaciones del Estado ante la Unión Europea.</p>	<p>Artículo 192. Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea.</p> <p>La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea.</p>

Artículo 187 (circunscripción electoral para el Parlamento Europeo)

Se sostiene la inconstitucionalidad del artículo en dos cuestiones, la primera de ellas es que a pesar de que el TC ha señalado que puede haber otras opciones constitucionalmente posibles para las elecciones al Parlamento Europeo, además de la circunscripción única (STC 28/1991, de 14 de febrero), lo cierto es que la regulación de estas cuestiones es una materia reservada al legislador estatal. La segunda cuestión, mas concreta, es que este precepto modifica la regulación

contenida en el título VI de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, imponiendo un mandato “taxativo y cerrado con la expresión “la ley orgánica electoral debe concretar esta determinación””.

Se propone una nueva redacción al precepto: “La Generalitat instará, mediante los instrumentos previstos en el art. 87.2 CE, la reforma de la LO 5/1985, de régimen electoral general, a fin de que el territorio de Catalunya, solo o junto con otros territorios de las comunidades autónomas vecinas, sea una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo”. Esta redacción no es recogida por el texto enviado a las Cortes Generales, el cual si que hace unas pequeñas modificaciones, que no llegan a afectar al sentido del texto, ni en mi opinión a salvar la constitucionalidad del mismo, pues el mandato para que la LO 5/1985 concrete esta cuestión sigue presente en el texto. En pura lógica el artículo ha desaparecido del texto definitivo del nuevo Estatuto, quedando pues el debate sobre la circunscripción de las elecciones al Parlamento Europeo, en el plano puramente político.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 187. Circunscripción electoral para el Parlamento Europeo.</p> <p>El territorio de Cataluña, solo o junto con los territorios de otras comunidades autónomas vecinas, es una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo. La ley orgánica electoral debe concretar esta determinación.</p>	<p>Inconstitucional.</p> <p>Propuesta nueva redacción: “La Generalitat instará, mediante los instrumentos previstos en el art. 87.2 CE, la reforma de la LO 5/1985, de régimen electoral general, a fin de que el territorio de Catalunya, solo o junto con otros territorios de las comunidades autónomas vecinas, sea una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo”</p>	<p>Artículo 193. Circunscripción electoral para el Parlamento Europeo</p> <p>A fin de que el territorio de Cataluña, solo o junto con los territorios de otras comunidades autónomas vecinas, sea una circunscripción para las elecciones al Parlamento Europeo, la ley orgánica electoral debe concretar dicha determinación.</p>	(desaparece)

Artículo 191.2 (participación en la negociación de tratados y convenios internacionales)

No realiza ninguna observación sobre este artículo, al no interferir en la competencia estatal sobre le *treaty making power*. A pesar de ello, el artículo se ha

visto modificado, pasando de establecer el “deber” de la Generalitat de participar en el proceso de negociación de los tratados y convenios internacionales cuando afecten a sus competencias¹⁵⁹, a una mera “posibilidad” de participación quedando esta supeditada a la solicitud previa de la Generalitat¹⁶⁰.

2. Consejo Consultivo de Andalucía

La Proposición regula en su Título IX las relaciones externas de la Comunidad Autónoma, haciendo una distribución en cuatro capítulos, referidos respectivamente a: las relaciones con el Estado, las relaciones con otras CCAA, con la UE y con el exterior.

El Consejo Consultivo de Andalucía, en su fundamento XII, esgrime tres razones por las que los Estatutos de Autonomía pueden regular, con sus debidas limitaciones, sus relaciones con la UE:

1. Según tiene declarado el TC, las relaciones con la UE no son propiamente “relaciones internacionales”.
2. El TC ha precisado que el ámbito exclusivo estatal al que se refiere la Constitución, se reduce, en lo que ahora interesa, a la capacidad para celebrar tratados internacionales (*ius contrahendi*).
3. Tampoco el derecho de la UE, basado en el principio de autonomía institucional, se opone a esta regulación.

Se señala en el dictamen, que será a partir de la STC 164/1994, cuando pueden considerarse “constitucionalmente legítimos la existencia de mecanismos que aseguren la participación de las Comunidades Autónomas tanto en fase “ascendente” como en la “descendente”.

Antes de realizar el análisis de los artículos más controvertidos, el Consultivo señala que la denominación “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, sería mucho mas apropiada que la recogida en la propuesta, la cual titula “Las relaciones externas de la Comunidad Autónoma”, recomendación ésta recogida en el texto que se aprueba en el Parlamento.

¹⁵⁹ Artículo 191. Los tratados y los convenios internacionales.

2. La Generalidad debe participar en el proceso de negociación de los tratados y los convenios internacionales que afecten a sus competencias. Esta participación conlleva, en todos los casos, la incorporación de una representación de la Generalidad en la delegación negociadora y el informe determinante del Parlamento cuando se trate de competencias exclusivas.

¹⁶⁰ Artículo 196. Tratados y convenios internacionales.

2. Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Generalitat.

El Consejo Consultivo Andaluz analiza los artículos 194 (Intervención e información en los tratados internacionales), el Capítulo II (Relaciones con otras CCAA), el Artículo 199 (Participación en la voluntad del Estado), el Artículo 200 (Marco de relación) y el Artículo 211 (Información sobre tratados y convenios), así como el Capítulo V (Cooperación y Desarrollo).

Artículo 194 (Intervención e información en los tratados internacionales)

El Consejo considera constitucional este artículo, pero para ello realiza una aclaración, interpretando que debemos entender por intervención. Al respecto señala que: “la intervención de la Comunidad Autónoma se ciñe a la fase de coparticipación con el Estado en la conformación de la voluntad de este para vincularse por medio del tratado, quedando así salvaguardada la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales”. El dictamen, parafraseando la STC 137/89, indica la exclusividad del Estado para obligarse por medio de tratados y convenios internacionales, no obstante, señala el Consejo que si bien nuestra Constitución no contiene ninguna salvedad a ello, “tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas”, para ello sigue señalando que tanto la propia Constitución como el derecho comparado, ofrecen amplias posibilidades.

Incide el Consejo en su constitucionalidad por el hecho de que esta previsión no incide sobre la competencia estatal sino que únicamente contribuye a la formación de la voluntad del Estado, en los términos que autorice la legislación vigente. Este artículo desaparece en posteriores redacciones, pero no desaparece la posibilidad de participación en los tratados, que queda recogida en términos similares en el artículo 240 del Estatuto finalmente aprobado. El hecho de que este artículo desaparezca responde a una cuestión de técnica legislativa, puesto que su redacción era muy similar a la del artículo 211 analizado infra.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 194. Intervención e información en los tratados internacionales.</p> <p>La Junta de Andalucía, en los términos que establezca la legislación del Estado, intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales, así como de las negociaciones de adhesión a éstos, que afecten a materias de su específico interés. Asimismo, será informada en tal supuesto de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera. Una vez recibida la información, el Consejo de Gobierno emitirá en su caso su parecer.</p>	<p>Constitucional; interpretado de la siguiente manera: “ La intervención de la Comunidad Autónoma se ciñe a la fase de coparticipación con el Estado en la conformación de la voluntad de este para vincularse por medio del tratado”</p>		

18
204

Artículo 211 (Información sobre tratados y convenios)

Se aconseja su supresión por razones de técnica normativa, al ser, en su punto primero, prácticamente idéntico al artículo 194. Cabe señalar, que esta observación finalmente es recogida por el legislador suprimiendo el artículo 194, cuestión esta que nos parece mucho mas lógica por la ubicación del mismo. Parece mas coherente que la participación en los tratados y convenios se regule en el capítulo dedicado a las relaciones con el exterior, que es donde se encuentra el artículo 211, y no en el capítulo dedicado a las relaciones con el Estado, donde se encuentra en 194, a pesar de que, la acción exterior de la Comunidad Autónoma en este caso, se produzca a través del Estado.

Las modificaciones acaecidas en el artículo 211, que pasa a ser el 240 en el texto definitivo, van en el sentido de recoger lo que ya han recogido otros Estatutos, así, el término “preceptivamente” es cambiado por otro menos imperativo

“previamente”, y el resto del artículo queda redactado con una clara inspiración del artículo 196 del Estatuto Catalán, el cual casi reproduce en su totalidad.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 211. Información sobre tratados y convenios.</p> <p>1. La Junta de Andalucía será preceptivamente informada por el Estado e intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. En tales supuestos será informada asimismo de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera. Una vez recibida la información, emitirá, en su caso, su parecer.</p> <p>2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a Andalucía, la Comunidad Autónoma podrá solicitar formar parte de las delegaciones negociadoras.</p>	<p>Supresión por rezones de técnica legislativa. (idéntico 194)</p>	<p>Artículo 236. Tratados y convenios.</p> <p>1. La Junta de Andalucía será preceptivamente informada por el Estado e intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. Asimismo será informada de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes.</p> <p>2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras.</p> <p>3. La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia.</p>	<p>Artículo 240. Tratados y convenios.</p> <p>1. La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes.</p> <p>2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras.</p> <p>3. La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
		4. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.	4. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

Artículo 199 (Participación en la voluntad del Estado)

El Dictamen señala la constitucionalidad del texto, indicando que tiene acomodo constitucional como “manifestación del deber de colaboración recíproco entre las autoridades centrales y autonómicas” STC 18/1982, siendo por tanto admisible la coparticipación entre las Comunidades Autónomas y el Estado para conformar la voluntad estatal.

En el análisis de la influencia que ha podido tener el dictamen se nos presenta un problema, es el hecho de que el Estatuto Andaluz, al menos en este punto, se aparta de su propuesta inicial en exceso, influido, sin lugar a dudas por el Estatuto Catalán, el cual ya había sido aprobado. Con ello encontramos que el art 227 de la propuesta enviada a las Cortes Generales, reproduce fidedignamente los tres primeros apartados del artículo 186 del Estatuto Catalán, con un error hábilmente salvado en su redacción final, no se ponía de manifiesto que tenía que entenderse con posición “determinante”. El Estatuto Catalán utiliza este término en reiteradas ocasiones, explicando en su disposición adicional IIª que consecuencias tiene que una posición sea “determinante”. Aplicando la doctrina, antes explicada, del Consell Consultiu de Catalunya, podemos observar que este artículo no sería constitucional, ya que del texto andaluz, no se derivan las consecuencias de que la posición sea vinculante. De este modo, la redacción final salva esta cuestión incluyendo en el mismo artículo el tenor de la disposición adicional II del EAC, puesto que el Estatuto Andaluz, al contrario que el Catalán, únicamente utiliza el término “determinante” en este artículo.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 199. <i>Participación en la voluntad del Estado.</i></p> <p>La Comunidad Autónoma de Andalucía participa en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea.</p>	<p>Constitucional</p>	<p>Artículo 227. <i>Participación en la voluntad del Estado.</i></p> <p>1. La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.</p> <p>3. La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.</p>	<p>Artículo 231. <i>Participación en la voluntad del Estado.</i></p> <p>1. La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.</p> <p>3. La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.</p>

Artículo 200 (Marco de relación)

La única observación realizada es una cuestión de ubicación del artículo, el cual, propone el Consejo Consultivo, sea situado en la cabecera del capítulo. Esta cuestión es recogida en posteriores redacciones del mismo.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTÓNOMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 200. Marco de relación.</p> <p>Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.</p>	<p>Observación de ubicación: Pasar a la cabecera del capítulo.</p>	<p>Artículo 226. Marco de relación.</p> <p>Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.</p>	<p>Artículo 230. Marco de relación.</p> <p>Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.</p>

18
208

3. Consejo Consultivo de Canarias

Artículo 87

El dictamen hace dos consideraciones respecto al punto primero, la primera de ellas es que tendría que hacerse referencia a que la participación se efectuará dentro de al representación del Estado¹⁶¹, la segunda de las observaciones es que se haga referencia a que la legislación a la que se refiere es la del Estado.

Respecto al resto de puntos, el Consejo señala que “El Estatuto como norma institucional básica puede incluir este tipo de previsiones”, pero añade que el exceso de regulación estatutaria ha de evitarse para no caer en la inconstitucionalidad, por interpretarse como una imposición al Estado. Entiende el Consejo que la regulación debería limitarse a establecer que:

¹⁶¹ La consideración realizada en este punto por el Consultivo de Canarias no la consideramos del todo adecuada, por el hecho de que, como hemos visto con anterioridad, la participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones europeas también puede realizarse de manera directa, por ejemplo en organismos como el Comité de las Regiones, o mediante la obertura de oficinas en Bruselas , por lo tanto, no se puede limitar la participación de la Comunidad Autónoma en la UE a una representación dentro de los organismos del Estado.

“1. La participación de la Comunidad ante la Unión Europea procede cuando la cuestión se refiera a la condición de ultraperifericidad de Canarias o le afecte expresamente y;

2. Que sean políticas o actuaciones, sin necesidad de llegar a un gran nivel de concreción, que tengan efectos singularmente sobre Canarias por su situación y/o por su incidencia efectiva y constatable en su territorio, plasmándose tal participación en la forma prevista en la legislación estatal aplicable.”

En relación al tercer epígrafe indica que sería más adecuado que los representantes autonómicos en las delegaciones puedan pertenecer también a otras instituciones autonómicas y no exclusivamente al ejecutivo, recomienda que se haga referencia por tanto a la Comunidad Autónoma y no solamente al Gobierno.

El texto aprobado por el Parlamento canario no recoge ninguna de las sugerencias del Consejo Consultivo, dejando el texto sin ninguna modificación.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 87.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en las instituciones de la Unión Europea, así como de los diferentes organismos internacionales, en los términos establecidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias.</p> <p>2. Esta participación se producirá en todo caso cuando se afecte a su condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario.</p>	<p>1. Señalarse que la participación se efectuará dentro de la representación del Estado y legislación del E.</p> <p>3. Cambiar “el Gobierno de Canarias” por “la Comunidad Autónoma”</p>	<p>Artículo 158. Relaciones con la Unión Europea.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en las instituciones de la Unión Europea, así como de los diferentes organismos internacionales, en los términos establecidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias.</p> <p>2. Esta participación se producirá, en todo caso, cuando se afecte a su condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
3. El Gobierno de Canarias formará parte, en todo caso, de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se vea afectada su condición de región ultraperiférica.		3. El Gobierno de Canarias formará parte, en todo caso, de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se vea afectada su condición de región ultraperiférica.

Artículo 88

El presente artículo habla en su epígrafe primero sobre la aplicación y transposición del derecho de la UE por parte de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias. El Consejo, en un afán de esclarecer el sentido del artículo, indica que para salvar la constitucionalidad del precepto ha de entenderse que “cuando se alude a las “competencias”, se está refiriendo a las competencias exclusivas de la CCAA”.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 88.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, aplica directamente el Derecho europeo a Canarias y lo transpone.</p> <p>4. El Parlamento de Canarias debe ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a su condición de ultraperiférica.</p>	<p>Interpreta el artículo.</p>	<p>Artículo 159. Aplicación del Derecho de la Unión Europea.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, aplica directamente el Derecho europeo a Canarias y lo transpone.</p> <p>4. El Parlamento de Canarias debe ser consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de ultraperiférica de Canarias.</p>

Respecto punto 4 realiza una serie de aclaraciones que vienen a interpretar en cierta manera el artículo, al entender que: “las competencias eventualmente afectadas han de ser exclusivas; ha de ser expresa y claramente justificada la conexión con la ultraperifericidad y fundada la posible modificación, explícita o inducida, del REF o de sus características esenciales y su funcionamiento”

Por lo tanto, únicamente se realiza una interpretación respecto a este punto, no se propone ninguna modificación.

Artículo 89

Este artículo está dedicado a la información y participación en los Tratados Internacionales. El presente artículo solamente habla de tratados internacionales, sin hacer referencia alguna, ni en este artículo ni en ningún otro del Estatuto, a los tratados de la UE.

En un análisis poco extenso del artículo el Consejo incide en la constitucionalidad del artículo siempre que “se advierta que la participación lo será sin perjuicio de los intereses del Estado”. La redacción aprobada por el Parlamento no hace mención alguna a lo señalado por el Dictamen, volviendo a hacer caso omiso a lo señalado por este órgano.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 89.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias será informada durante el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y de las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afecten a sus singularidades o a las condiciones para la aplicación de la normativa europea. Recibida la información, el Gobierno de Canarias manifestará su parecer, en su caso.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales, cuando éstas afecten a las materias atribuidas a su competencia.</p>	<p>“se advierta que la participación lo será sin perjuicio de los intereses del Estado”</p>	<p>Artículo 160. Información y participación en los tratados internacionales.</p> <p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias será informada durante el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y de las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afecten a sus singularidades o a las condiciones para la aplicación de la normativa europea. Recibida la información, el Gobierno de Canarias manifestará su parecer, en su caso.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales, cuando éstas afecten a las materias atribuidas a su competencia.</p>

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>3. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias, y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región ultraperiférica, así como los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al derecho con países vecinos y los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios.</p> <p>4. La Comunidad Autónoma de Canarias estará presente en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales.</p>		<p>3. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias, y, en especial, las relacionadas con su situación geográfica como región ultraperiférica, así como los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos y los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios.</p> <p>4. La Comunidad Autónoma de Canarias estará presente en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales.</p>

Artículo 90

El artículo 90 regula las relaciones de cooperación de la Comunidad Autónoma. El Consultivo, señala que el apartado 2, ” además de reiterativo en parte, al citar de nuevo al Estado (bastando para eliminar este problema con suprimir la mención a éste en el apartado 1), es técnicamente mejorable. Así, cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Canarias puede acordar el establecimiento de los instrumentos de colaboración que se estime pertinentes tanto con el Estado como con las Comunidades, sin perjuicio de que el Parlamento autonómico regule legalmente este asunto. Dicha colaboración puede plasmarse a nivel gubernativo o parlamentario”.

Como se puede observar, el Parlamento no modifica el texto para adaptarlo a las prescripciones del Consejo Consultivo, quedando este redactado de igual manera que antes del dictamen.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO
<p>Artículo 90.</p> <p>1. De conformidad con los principios de lealtad institucional, de solidaridad, de defensa del interés general y de respeto a sus respectivas competencias, la Comunidad Autónoma de Canarias establecerá relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en todos los órganos del Estado, así como en sus organismos públicos e instituciones, en los términos establecidos legalmente, pudiendo acordar el establecimiento de todos aquellos instrumentos de colaboración que estimen convenientes y canalizando la misma a través de la Comisión Bilateral de Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias.</p>	<p>Suprimir mención al Estado en el apartado 1.</p>	<p>Artículo 162. Relaciones de cooperación.</p> <p>1. De conformidad con los principios de lealtad institucional, de solidaridad, de defensa del interés general y de respeto a sus respectivas competencias, la Comunidad Autónoma de Canarias establecerá relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en todos los órganos del Estado, así como en sus organismos públicos e instituciones, en los términos establecidos legalmente, pudiendo acordar el establecimiento de todos aquellos instrumentos de colaboración que estimen convenientes y canalizando la misma a través de la Comisión Bilateral de Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias.</p>

Artículo 91

Para le Consejo la redacción del precepto es jurídicamente adecuada, pues se ajusta a lo previsto en el art. 145 CE en cuanto a los procedimientos a seguir y en cuanto a la forma. Pero matiza que “el margen de maniobra que la Constitución contempla en este ámbito es mayor que el recogido en la Propuesta, pues los servicios de la CAC que pueden ser objeto de Convenios, en orden a su gestión y prestación más adecuada o eficaz, han de ser propios, pero no necesariamente conexos a materias de competencia exclusiva, pudiendo existir aquéllos sin la existencia de ésta”.

Por ello nos encontramos ante un artículo mucho más restringido de lo que se podría regular. En el texto enviado a las Cortes Generales desaparece este precepto.

4. Consejo Consultivo de Castilla y León

El Consejo de Castilla y León analiza los siguientes preceptos: En el capítulo I, el artículo 56 “Disposiciones generales”, el artículo 57 “Relaciones de la Junta de Castilla y León con el gobierno de la Nación” y el artículo 58 “Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado”; en el capítulo II, el artículo 61 “Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea” y el artículo 63 “Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea”; y en el capítulo III el artículo 66 “Acción exterior”.

Artículo 56 (Disposiciones generales)

El presente artículo hace referencia a las disposiciones generales que van a regir las relaciones. El Consejo en su Dictamen, realiza una serie de precisiones sobre la redacción señalando que: “parece incoherente que sólo las (relaciones) que mantenga la CCAA con las “instituciones centrales del Estado” sean las que se rijan por los principios de “solidaridad, lealtad institucional y cooperación””. Efectivamente, de este modo propone que se modifique la referencia a las instituciones centrales del Estado y se haga referencia “al Estado”, con ello se pretende que estos principios rijan también en las relaciones que la Comunidad Autónoma pueda establecer con la Administración periférica del Estado, al no centrarse únicamente en las instituciones centrales.

Las Cortes de Castilla y León, han recogido las recomendaciones de su Consejo Consultivo respecto a este punto y ha eliminado la referencia a las instituciones centrales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
Artículo 56. Disposiciones generales. 1. Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con las instituciones centrales del Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación. (...)	Supresión del inciso: “las instituciones centrales”	Artículo 57. Disposiciones generales. 1. Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación. (...)	Artículo 57. Disposiciones generales. 1. Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación. (...)

Artículo 57 (Relaciones de la Junta de Castilla y León con el gobierno de la Nación)

El Dictamen hace objeciones a 3 cuestiones, la rúbrica del artículo, la letra c) del apartado 2 y al apartado 3. La primera de ellas, respecto a la rúbrica, señala el Consejo que es mas acorde, de acuerdo con el contenido del artículo que se tittle Relaciones de la Junta de Castilla y León con el Gobierno de la Nación. Como podemos observar el Parlamento sigue la propuesta y modifica la rúbrica en el sentido que apunta el Consejo.

La segunda de las observaciones se refiere al apartado 2 en su letra c), el Consejo propone que se incluya, al igual que han hecho otros Estatutos de Autonomía, la expresión “o participación en los procesos de designación”, por el hecho de que parece inviable que como señala el Consultivo “si todas las CCAA tienen un derecho igual (a designar representantes), será improbable que cada una designe a un miembro en estas instituciones¹⁶²”. Esta previsión no es recogida por el Parlamento en su posterior redacción del precepto.

Respecto al apartado 3 recomienda la adaptación de la redacción del precepto, estableciendo que “la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en el ámbito de sus competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración”. La argumentación utilizada por el Consejo tiene base en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; estos artículos contienen la regulación principal a nivel estatal de los convenios de colaboración. Señala la citada ley en su artículo 6.1, que estos convenios pueden ser celebrados tanto por “la Administración General”, como por “los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la misma”, resulta por tanto de recibo que el Estatuto de Autonomía haga referencia no solo a la Junta de Castilla y León y al Gobierno de la Nación, sino a la Comunidad Autónoma y al Estado. Esta observación, a pesar de ser muy razonable, no es recogida por el texto.

¹⁶² Cabe volver a señalar la necesidad de que el Estado articule lugares y métodos de concertación entre las Comunidades Autónomas, ya que como ha puesto también de manifiesto el Consell Consultiu de Catalunya en relación con la participación de representantes autonómicos en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de tratados “si todas las CCAA enviaran un grupo numeroso de mandatarios, el funcionamiento de la delegación podría hacerse inviable”. Por tanto, hay una serie de previsiones estatutarias que necesitan para su buen desarrollo, un lugar de concertación de las Comunidades Autónomas para poder por ejemplo enviar representantes a las delegaciones o como es el caso del artículo que estamos tratando designar miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 57. Relaciones de la Junta de Castilla y León con el Gobierno de la Nación.</p> <p>(...)</p> <p>2. La Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en las leyes del Estado, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias e intereses y, en particular, en los siguientes ámbitos:</p> <p>(...)</p> <p>c) Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal.</p> <p>3. La Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de otros instrumentos de cooperación que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común.</p>	<p>Tres observaciones: Respecto al título modificación: "Relaciones de la Junta de Castilla y León con el Gobierno de la Nación"</p> <p>Apartado 2 C) que se incluya la referencia "o participación en los procesos de designación".</p> <p>Apartado 3, que se haga referencia no solo a la Junta de Castilla y León y al Gobierno de la Nación, sino a la Comunidad Autónoma y al Estado.</p>	<p>Artículo 58. Relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.</p> <p>(...)</p> <p>2. La Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación estatal, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias e intereses y, en particular, en los siguientes ámbitos:</p> <p>(...)</p> <p>d) Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal.</p> <p>3. La Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de otros instrumentos de cooperación que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común.</p>	<p>Artículo 58. Relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.</p> <p>(...)</p> <p>2. La Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación estatal, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias y, en particular, en los siguientes ámbitos:</p> <p>(...)</p> <p>d) Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal.</p> <p>3. La Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de otros instrumentos de cooperación que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común.</p>

Artículo 58 8. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado)

Respecto a las Comisiones Bilaterales de Cooperación apunta el dictamen que: “estos órganos se constituyen mediante un acuerdo de creación donde las partes determinan los aspectos más importantes de su funcionamiento, sirviendo fundamentalmente para discutir de forma bilateral entre el Estado y una Comunidad problemas específicos que surjan sobre cualquier sector” por lo tanto, añade el Consultivo “no parece posible que su creación se pueda realizar de forma unilateral, siquiera a través de una previsión estatutaria, por lo que, a pesar de que las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía de otras Comunidades Autónomas incluyen este tipo de previsiones (así, Andalucía o Aragón), e incluso la Comunidad catalana prevé su creación en el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de su Estatuto (objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional) es preciso señalar la conveniencia de que su constitución, composición y funcionamiento se desarrolle en el instrumento jurídico oportuno, esto es, en el acuerdo de las partes”.

Caso omiso hace el Parlamento a esta advertencia del Consejo, al dejar la redacción como estaba, quizás el hecho de que otros Estatutos lo hayan regulado de esta manera invita a las Cortes de Castilla y León a seguir el cauce de lo que ya está aprobado por otras CCAA.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 58. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.</p> <p>1. La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral.</p>	<p>Se señala la conveniencia de que su constitución, composición y funcionamiento se desarrolle en el instrumento jurídico oportuno, esto es, en el acuerdo de las partes.</p>	<p>Artículo 59. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.</p> <p>1. La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral.</p>	<p>Artículo 59. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.</p> <p>1. La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral.</p>

Artículo 61. (Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea)

El Consejo analiza la constitucionalidad del precepto sobre el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad desde el marco del derecho estatal, puesto que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁶³ no entrará en vigor hasta que sea aprobado por todos los Estados.

Advierte el Consejo que el apartado 2 “debería hacer expresa mención a que esta participación tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal o en el orden interno”, esta precisión si que está incluida en el punto 1 de este artículo.

La otra sugerencia realizada en el dictamen es que debería precisarse que la intervención por parte de la Comunidad Autónoma tendrá lugar en los supuestos en que las propuestas legislativas afecten a competencias legislativas de Castilla y León¹⁶⁴.

Como se puede ver infra, el Estatuto no recoge ninguna de las dos sugerencias.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 61. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea.</p> <p>2. Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad.</p>	<p>Apartado 2: hecer expresa mención a que este participación tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal o en el orden interno.</p> <p>Precisar que la intervención por parte de la Comunidad Autónoma tendrá lugar en los supuestos en que las propuestas legislativas afecten a competencias legislativas de Castilla y León.</p>	<p>Artículo 62. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea.</p> <p>2. Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad.</p>	<p>Artículo 62. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea.</p> <p>2. Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad.</p>

¹⁶³ Como hemos podido ver anteriormente es este Tratado el que prevé la participación regional al control de estos principios, completándose con los dispuesto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado.

¹⁶⁴ En el mismo sentido se manifestaba el Consejo Canario en relación al artículo 88 de su articulado, que realizando una interpretación del artículo señala que “cuando se alude a las “competencias”, se está refiriendo a las competencias exclusivas de la CCAA”.

Artículo 63. (Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea)

El Consejo haciéndose eco de la STC 165/1994, de 26 de mayo, admite la posibilidad de que se puedan establecerse Delegaciones permanentes ante la Unión Europea, con el fin, como señala el artículo analizado de “mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción de los intereses de Castilla y León”.

A pesar del reconocimiento Constitucional de estas delegaciones, el Consejo advierte que sería adecuado “al determinar las funciones de esta delegación permanente, hacer referencia a principios básicos en la actuación exterior, como son los de colaboración y unidad de actuación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea” .Esto no es recogido por el texto, el cual no se modifica en nada.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 63. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.</p> <p>La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León.</p>	<p>Recomienda:-“hacer referencia a principios básicos en la actuación exterior, como son los de colaboración y unidad de actuación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea”</p>	<p>Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.</p> <p>La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León.</p>	<p>Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.</p> <p>La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León.</p>

Artículo 66 (Acción exterior)

El Consejo, basándose en la jurisprudencia constitucional asentada por la STC 165/1994 y ya comentada en nuestro estudio preliminar, realiza una serie de observaciones.

La primera de ellas, viene referida al apartado 1, respecto al cual, a pesar de estar de acuerdo con el texto, intenta puntualizar que ha de entenderse por “re-

laciones internacionales”, indicando que no cabe identificar la materia con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.

En relación con el apartado 2, pone de manifiesto su inadecuada técnica legislativa, señalando que este apartado debería estar incluido en el punto primero, cuestión esta que como podemos observar, recoge el texto en su segunda redacción, en donde el apartado 1 y 2 pasan a formar un solo apartado. El Consejo intenta explicar que ha de entenderse por “acuerdos de colaboración”, de los cuales establece, en base a la jurisprudencia anteriormente citada, que “no podrán tener contenido obligacional, tampoco pueden tener naturaleza de tratados o convenios internacionales”, pero hace una referencia a algunas cuestiones que si que podrían establecerse mediante estos acuerdos, como es “la promoción del castellano (por ejemplo, la colaboración con el Instituto Cervantes), atención a las comunidades de Castellanos y Leoneses situadas en otros territorios, la coordinación de las relaciones entre las Universidades de nuestra comunidad y otras situadas fuera del territorio del Estado, acciones de promoción turística, cultural y comercial, etc.”

Otro de los términos que pone en duda es el de “poderes públicos extranjeros”, advirtiendo que, aunque se incluyera la precisión de que los acuerdos no pueden tener nunca un contenido obligacional, el uso de este término no excluye que se puedan realizar convenios con sujetos internacionales que pudieran revestir naturaleza de tratado o convenio internacional.¹⁶⁵ Por ello el Consejo recomienda la supresión o modificación sustancial de ese párrafo “con el fin de adaptarlo al reparto constitucional de competencias en materia de relaciones internacionales”. El legislador autonómico, escuchando en parte al Consultivo, ha optado por sustituir el término “poderes públicos extranjeros” por “entidades públicas extranjeras”. Esta expresión queda finalmente suprimida en el trámite en las Cortes Generales, refiriéndose el Estatuto finalmente aprobado a la posibilidad de realizar “acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias”.

En relación con el apartado 4, en el que se regula la posibilidad de establecer delegaciones u oficinas en el exterior para la defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma, aconseja, del mismo modo que lo hacía anteriormente, la supresión o modificación sustancial del artículo “con el fin de evitar posibles dudas interpretativas, limitando el establecimiento de estas oficinas o delegaciones al desarrollo de aquellas actividades de proyección exterior, ya señaladas, que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de las competencias de la Comunidad, no impliquen el ejercicio de un *ius contrabendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente

¹⁶⁵ En mi opinión, aunque se realizaran convenios con este tipo de sujetos internacionales nunca podrían revestir naturaleza de Tratado internacional, por el simple hecho de que el titular del *ius contrahendi* no es la Comunidad Autónoma, sino el Estado.

a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”. El legislador autonómico no modifica en ningún sentido este artículo, serán las Cortes Generales las que incluyan el inciso “respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.3ª y 10ª de la Constitución”, es decir, respetando la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

PROPUESTA	DICTAMEN	PROPUESTA PARLAMENTO AUTONÓMICO	APROBACIÓN CORTES GENERALES
<p>Artículo 66. Medios de la acción exterior de la Comunidad.</p> <p>1. La Comunidad de Castilla y León, por sí misma o en colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas, podrá llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales.</p> <p>2. A tal efecto, la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración con poderes públicos extranjeros, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León. (...)</p> <p>4. La Comunidad podrá establecer delegaciones u oficinas de representación en el exterior para la mejor defensa de sus intereses. (...)</p>	<p>Unir el apartado 1 y 2.</p> <p>Suprimir o modificar: “poderes públicos extranjeros”</p> <p>Apartado 4: supresión o modificación substancial.</p>	<p>Artículo 67. Medios de la acción exterior de la Comunidad.</p> <p>1. La Comunidad de Castilla y León, por sí misma o en colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas, podrá llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. A tal efecto, la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración con entidades públicas extranjeras, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León. (...)</p> <p>3. La Comunidad podrá establecer delegaciones u oficinas de representación en el exterior para la mejor defensa de sus intereses. (...)</p>	<p>Artículo 67. Medios de la acción exterior de la Comunidad.</p> <p>1. La Comunidad de Castilla y León, por sí misma o en colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas, podrá llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. A tal efecto, la Junta de Castilla y León podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, debiendo ser sometidos dichos acuerdos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León. (...)</p> <p>3. La Comunidad podrá establecer oficinas en el exterior para la mejor defensa de sus intereses, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.3ª y 10ª de la Constitución. (...)</p>

VII. CONCLUSIONES

1. CARTA DE DERECHOS: Existe una doctrina común de los Consejos Consultivos autonómicos en torno a la introducción de una carta de derechos en los Estatutos de autonomía que parte de su constitucionalidad siempre y cuando se respeten las siguientes limitaciones: 1. el principio de reserva de ley del artículo 53.1 CE lo que impide a las Comunidades Autónomas regular derechos de la Sección 1ª dejando claro que el Estatuto de Autonomía a pesar de ser una ley orgánica no cumple con las exigencias del artículo 81 CE y no es apto para tal fin. Dicha reserva de ley orgánica tiene un significado bien definido por el Tribunal Constitucional. Fuera de dicho ámbito, el derecho en cuestión puede ser desarrollado por ley autonómica. 2. La reserva al Estado de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª CE. 3. El artículo 139.1 CE que establece la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional, que no puede ser entendido, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, como una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones, por lo que, especialmente en relación con los derechos sociales, que son los que en mayor medida conforman estas cartas, pueden darse diferencias interterritoriales. 4. La conexión entre los derechos recogidos en dicha carta y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Cuestión problemática es la relativa a la previsión estatutaria de un recurso ante el TSJ para la garantía de estos derechos. Mientras que el Consejo Consultivo de Galicia considera, sin profundizar, que es inconstitucional, los Consejos Consultivos de Catalunya y Castilla y León, consideran que la constitucionalidad puede salvarse siempre y cuando la efectividad de dicho recurso quede diferida a la modificación de las correspondientes normas estatales. En este sentido, causa extrañeza que desaparezca del texto definitivo del Estatuto de Catalunya, la disposición adicional novena, que iba en este sentido y estaba recogida en la propuesta de reforma aprobada por el parlamento catalán, a la vista de lo cual puede concluirse, que para el Consejo Consultivo catalán es inconstitucional el texto aprobado por las cortes.

2. CONSEJOS DE JUSTICIA: Hemos de considerar que existen dos modelos de Consejos de Justicia, unos reflejo de la regulación contenida en el proyecto de reforma LOPJ configurados como órganos desconcentrados del CGPJ, y otros,

creados en el ámbito de las competencias autonómicas. Los creados por los Estatutos de la Comunitat Valenciana, Illes Balears y Aragón parecen configurarse como un órgano autonómico en materia de administración de la administración de justicia. Los regulados en los Estatutos Catalán, Andaluz y Canario parecen estar configurado como órganos desconcentrados del Poder Judicial.

Podemos establecer una doctrina de los órganos consutivos en esta materia. Todos los dictámenes han considerado posible la creación de Consejos de Justicia, aunque hay algunas divergencias a la hora de señalar cual es el mecanismo adecuado para hacerlo.

Los Consejos de Catalunya, Andalucía, Canarias, Asturias y Castilla y León, mantienen que la creación de este órgano no puede realizarse vía Estatuto de Autonomía, sino que ha de ser la LOPJ la que la realice. Opinión divergente mantiene el Consejo de Galicia, que sostiene que el Estatuto de Autonomía puede recoger la creación del órgano. Para mantener este argumento pone como ejemplo del Estatuto Valenciano, ahora bien, el dictamen de Galicia habla de un órgano desconcentrado del Gobierno del Poder Judicial, caracterización esta que no coincide con el órgano creado por el Estatuto Valenciano.

En relación con el instrumento para establecer la regulación de este órgano también encontramos algunas divergencias. Los Consejos de Andalucía, Canarias y Castilla y León señalan que existe una reserva de ley orgánica para la determinación del régimen jurídico, es decir, la LOPJ es la que ha de determinar la estructura y funcionamiento del órgano. Esto es también compartido por del Consejo Catalán, que añade que el Estatuto puede recoger esta regulación, la cual no tendrá virtualidad hasta que se reforme la LOPJ, y esta ley la recoja. Cuestión diferente es lo mantenido por los Consejos de Galicia y Asturias que consideran que la regulación puede efectuarse mediante ley autonómica. Ello no obstante, considero que en estos dictámenes se confunde lo que es un órgano desconcentrado del CGPJ con un órgano propio de la administración autonómica en el ámbito de sus competencias.

3. DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS: El Dictamen del Consell Consultiu Catalán advierte que, la exclusividad sobre el control de la Administración Autonómica que le otorga el Estatuto Catalán al Síndic de Greuges, es inconstitucional. Esto se fundamenta en el contenido del artículo 54 de la Constitución que atribuye a la institución del Defensor del Pueblo la función general de la defensa de los derechos contenidos en el título I de la Constitución ante la actuación de cualquier administración. Hay que tener en cuenta que en este caso, y a pesar de la advertencia del Consejo Consultivo sobre este extremo, la redacción en este punto no sufre alteración alguna ni en el texto aprobado por el Parlamento catalán ni en el texto definitivo de la reforma aprobada.

Por su parte, el Consejo de Canarias mantiene una opinión desfavorable a que se utilice la expresión “coordinación” para hacer referencia a la relación con

el Defensor del Pueblo. Para el consultivo la coordinación exige, a diferencia de la colaboración, una posición de jerarquía de una parte sobre la otra. En la colaboración las partes vienen obligadas a un comportamiento, no a un resultado y se mantienen íntegramente separados sus poderes de decisión. Esta cuestión es modificada por el Parlamento en el texto presentado ante las Cortes Generales.

4. PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: Causa extrañeza que el Consell Consultiu de Catalunya no haga referencia alguna a la introducción del suplicatorio en la propuesta de reforma que se le somete a dictamen, ello no obstante, señalar que esta novedad que se refleja en el texto aprobado por el Parlamento catalán desaparece en el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales.

La cuestión más trascendente en relación con las prerrogativas parlamentarias es la extensión del aforamiento a las causas civiles que contemplaba la proposición de reforma dictaminada por el Consejo Consultivo Andalúz, que concluye que nada puede objetarse desde el punto de vista de su constitucionalidad. Sin embargo, esta extensión del aforamiento al ámbito civil desaparece en el texto aprobado por las Cortes Generales, cosa que no sucede con el caso valenciano con lo que se introduce una diferencia notable entre el estatuto de los diputados autonómicos andaluces y valencianos.

5. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: La posibilidad de regular la financiación autonómica y los límites de la misma, ha sido objeto de abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es por ello, que los Consejos Consultivos, tenían una base jurisprudencial importante que les ha hecho tener una doctrina coincidente. Cabe señalar, que la regulación de la financiación autonómica realizada por algunos Estatutos ha introducido importantes novedades que alteran el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas hasta ahora vigente, siendo de difícil, aunque no imposible, solución el encaje de todas ellas.

Hay una plena coincidencia en los criterios de relación EA-LOFCA, aunque cabe señalar la consideración por parte del Consejo Consultivo de Andalucía de que la LOFCA es una norma "contingente", si bien otros dictámenes, como el de Catalunya, señalan esta norma como norma facultativa o como un "posibilidad", el Dictamen andalúz habla de contingencia, siendo esta una afirmación no carente de consecuencias.

Se afirma por parte de los Consejos que el modelo establecido en los Estatutos de Autonomía debe poder ser generalizable, es decir que pueda encajar en el marco establecido por la LOFCA.

6. RELACIONES INSTITUCIONALES: Como es sabido, las Comunidades Autónomas no son sujetos de derecho internacional, pero a nadie escapa que éstas, desarrollan una acción exterior.

Todos los Consejos Consultivos coinciden en afirmar, que los Estatutos de Autonomía pueden regular las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea. Los Consejos Consultivos asumen íntegramente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el papel que las Comunidades Autónomas pueden desempeñar en el ámbito internacional. Declara el Tribunal Constitucional que las relaciones con la UE no son propiamente "relaciones internacionales". Además, el TC ha precisado que el ámbito exclusivo estatal al que se refiere la Constitución, se reduce, en lo que ahora interesa, a la capacidad para celebrar tratados internacionales (*ius contrabendi*) y el derecho de la UE, basado en el principio de autonomía institucional, no se opone a esta regulación.

Para los Consejos Consultivos la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en los procesos de revisión y negociación de los Tratados cuando afecten a competencias de éstas, se presenta como una cuestión problemática por dos razones. La primera de ellas es que no existe un foro adecuado en el que las Comunidades puedan participar en la formación de la posición española, y la segunda, como han puesto de manifestación los Consultivos, si todas las Comunidades Autónomas tienen derecho a enviar un representante el funcionamiento de la delegación podría hacerse inviable.

En relación con la participación en los mecanismos de control, especialmente en defensa del principio de subsidiariedad, los Consejos Consultivos de Catalunya y indirectamente el de Castilla y León, afirman que las observaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en estos casos, no pueden ser vinculantes, porque si lo fueran, estarían inmiscuyéndose en una competencia estatal.

De lo afirmado por los Consejos Consultivos, cabe deducir la necesidad de que el Estado articule los mecanismos para poder hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en estos ámbitos que, realmente, le son propios.

6. RENDIMIENTO DE LOS DICTÁMENES: Merece ser analizado hasta que punto las sugerencias de los órganos consultivos han sido recogidas por el legislador correspondiente.

En el caso del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, cabe concluir que sus sugerencias han sido asumidas en gran medida por el Parlamento Catalán.

El caso del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía resulta singular, pues la influencia de la aprobación del Estatuto Catalán hace que el texto que finalmente se debatió en el Parlamento fuera sustancialmente diferente al dictaminado por el Consultivo. A pesar de esto, el Parlamento Andaluz recoge algunas de las indicaciones expresadas en el dictamen en aquellas partes que eran semejantes en ambos textos.

En relación con los dictámenes de los Consejos Consultivos de Canarias y Castilla y León, cabe concluir que los Parlamentos Autonómicos han hecho caso omiso a casi todo lo sugerido por estos Consejos Consultivos. Hay que tener en

cuenta que en el caso de Catalunya la propuesta dictaminada por el Consejo Consultivo presentaba serias dudas sobre la constitucionalidad de gran parte de su regulación, lo que obligó al Consejo a elaborar un buen número de sugerencias con el fin de salvar este problema, siendo asumidas en último extremo por el Parlamento Catalán. Las restantes propuestas de reforma, en los puntos analizados no presentaban dichas dudas, de ahí que las sugerencias fueran casi todas de matiz y su no asunción no tenía mayor trascendencia.

Puede observarse el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya ha tenido una gran influencia en los dictámenes del resto de los Consejos Consultivos, llegándose incluso a la reproducción textual de párrafos enteros de dicho dictamen.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RANEDO, C. "Los Estatutos de Autonomía", *Lecciones de Derecho Constitucional* (II), Iustel, 2004.
- AGUIAR DE LUQUE, Luís. "Poder Judicial y Reformas Estatutarias", *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial. Revista General del Derecho Constitucional*, n.º1. Madris 2006. Iustel.
- AGUIAR DE LUQUE, Luís. *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Thomson. Aranzadi. 2005.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna" en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, "Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *Revista de Derecho Político*, n.º 65, 2006.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho constitucional*, Vol. I, Tecnos. 5ª edición, 2005
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007.
- APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Atelier, 2005.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. "Poder Judicial y Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Político*, núm.47, 2000.
- BALZA AGUILERA, Javier, "Tendencias de la Administración Consultiva." *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 41. Enero-abril 1995.
- BAR CENDON, Antonio, "La regulación jurídica de los defensores del pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto", *Revista de derecho político*, n.º 18-19, 1983.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, "Los espejismos de la tabla de derechos" en FERRERES COMELLA, Víctor et alii, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

- BLANCO VALDES, Roberto. "Privilegios parlamentarios y proceso de comunicación pública (políticos, política y derechos en España)" en VVAA, *Constitución, Estado de las autonomías y Justicia Constitucional (Libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, Tirant lo Blanch, 2005.
- BLANCO VALDÉS, Roberto. "La Función Consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la ley del Consejo Consultivo de Galicia" *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, 1997, n.º22,
- BLANQUER CRIADO, David. *Consejo de Estado y autonomías: la función consultiva como garantía de los ciudadanos y de la autonomía local*. Madrid: Tecnos, 1994.
- BOCANEGRA SIERRA y HUERGO LORA, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- BORRELL MESTRE, Joaquín. "Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reformad el Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 4 (julio-diciembre 2005
- CAAMAÑO DOMINGUEZ Francisco. Si, pueden. (Declaración de derechos y Estatutos de Autonomía) *Revista Española de derecho constitucional*. N.º79, enero-abril. 2007.
- CAMARA VILLAR, Gregorio. "La descentralización del Gobierno del Poder Judicial y el proyecto de reforma de la LOPJ", en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, España y la protección de los derechos humanos: el papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal constitucional español", *Archiv des Völkerrechts*, Artibus, 1994.
- CARRILLO, Marc, "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos", en FERRERES COMELLA, Víctor et alii, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M^a, "El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los Estados compuestos. Una aproximación comparada" en APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Atelier, 2005.
- CATALA i BAS, Alexandre .H., *El futuro ¿incierto? de las prerrogativas parlamentarias*, Cortes Valencianas, 2007.
- CATALA i BAS, Alexandre H., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 4, Julio/Diciembre, 2005.

- CRUZ VILLALON, Pedro. *El País* del 7 de octubre de 2004.
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio “Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas” *Documentación Jurídica* 45/46. 1985.
- DÍAZ, Elias., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, 1966, edición de 1985.
- DIEZ PICAZO, Luis María., Poder Judicial, en ARAGÓN REYES, M (Coord.), *Temas básicos del Derecho Constitucional*, Tomo II Organización del Estado, Civitas, Madrid 2001.
- DIEZ PICAZO, Luis María, “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006.
- FERNANDEZ SEGADO, F., “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” *Revista de las Cortes Generales*.n.º 38. 1996.
- FERRERES COMELLA, Víctor, “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en FERRERES COMELLA, Víctor, et alii, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- FONT I LLOVET, Tomás, “Función Consultiva y Estado Autonomico”. *Revista de Administración Pública*. N.º 138, septiembre-diciembre, 1995.
- GARCÍA ALVAREZ, Manuel y GARCÍA LÓPEZ, Rubén, “Los derechos sociales en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, “Valeur de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’ Homme en droit espagnol”, *Protection des droits de l’ homme. Mélanges en l’ honneur de GERARD J. WIARDA*, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, p. 224.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Aspectos de la administración consultiva, prólogo a la obra de J.D. MONEY, Principios de la Organización, en. *Revista de Administración Pública*, 1957, n.º 24.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Francisco Javier.” Las funciones consultivas en el Estado democrático” *Documentación Administrativa*, núm. 226, abril-junio de 1991.
- GARCÍA NOVOA, C. “El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 79.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. La función consultiva de las administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Administración Pública*. Núm. 133, Enero-Abril 1994.

- GARRIDO MAYOL, Vicente “La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos”. En ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP, 1998.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, “Veinticinco años de Función Consultiva”. *Revista de derecho político*. UNED. Núms. 58-59 (2003-2004).
- GARRIDO MAYOL, Vicente, *Comparecencia ante la Ponencia de les Corts Valencianes*, p. 6. <http://www.cortsvalecianas.es/descarga/cv_comparecencias/CJC.pdf>.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, “La forma de la Reforma”, en GARRIDO MAYOL, Vicente, *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007.
- GARRORENA MORALES, Angel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, 1984.
- GOMEZ SANCHEZ, Yolanda, “Sobre las garantías parlamentarias”, *Revista de Derecho político*, núm. 23, 1986.
- JIMENA QUESADA, Luis, “Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 24/2001.
- LOPEZ BENITEZ, Mariano. “Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas. Una reflexión a propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero y 6 de junio de 1988” *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 64/1989, Jurisprudencia.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo., “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 69, 1990.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. “Reforma estatutaria y financiación autonómica” *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / coord. por Gerardo José Ruiz-Rico Ruiz*, 2006, p. 545.
- MANGAS MARTIN, Araceli, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, 2004.
- MANUELABELLÁN, A., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992.
- MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, *Privilegio discutido. La inmunidad parlamentaria en derecho español*, Cuadernos del Senado, Serie Minor, n.º 4, 2004.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “Derechos y Estatutos de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol*, n.º 34/35, 2001.

- MONTILLA MARTOS, J. A., “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible”, en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., en “La participación autonómica en la unión Europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- PAGÉS I GALTÉS, Joan. “El sistema de financiación autonómica en el Estatuto catalán de 2006”, en PITA GRANDAL, A.M (dir) *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, 2008. p. 45
- PEREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1986.
- PEREZ SERRANO, N., *Tratado de derecho político*, Civitas, 1984.
- RODRIGUEZ, Angel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Civitas, 2001.
- ROSSI, Emanuele, “Derechos de libertad y estatutos regionales. La situación italiana”, en APARICIO, Miguel, A (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Atelier, 2005.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos. Dykinson, Madrid, 1995.
- SAINZ ARNAIZ, Alejandro; “Los derechos históricos como fuente de legitimación institucional y competencial”, *Informe emitido a solicitud del PSOE*, Madrid 2005.
- SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, 1984.
- TREMOSA BALCELLS *Estatut de Catalunya veritats contra mentides*. Ed.3i4.
- TUR AUSINA, Rosario, “La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*. N.º 47-48 Dedicado a: Un Estatuto para el siglo XXI: volumen I.
- VERA PADIAL, Mercedes. “Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 18, 1994.
- VÍRGALA FORURIA “El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*.

