

## **DICTAMEN N° 132/2009 de 29 de julio de 2009**

Reforma estatutaria

### **Expediente de Propuesta de Ley sobre Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.**

Ha sido Ponente el Pleno del Consejo Consultivo, asistido por los Letrados del mismo, acordándose el Dictamen por unanimidad, y resultando los siguientes:

#### **I.-ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 3 de junio de 2009 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo Consultivo solicitud de Dictamen remitido por la Presidencia de la Junta de Extremadura, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley 16/2001, del Consejo Consultivo, y 14.c) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se cursa solicitud de Dictamen por la Excm. Vicepresidenta Primera y Portavocía y el Excmo. Consejero de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura, en relación con la Propuesta de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, de conformidad con el artículo 13.1.a de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

Se requiere la evacuación del Dictamen por el procedimiento de urgencia, a tenor de la previsión contenida en el artículo 19.2 de la citada Ley del Consejo Consultivo de Extremadura, justificando el procedimiento extraordinario en la necesidad del cumplimiento del trámite antes de la finalización del periodo de sesiones de la Asamblea de Extremadura.

Asimismo, con fecha 9 de junio de 2009, el Excmo. Sr. Presidente de la Asamblea de Extremadura, la Mesa de la Cámara y el Secretario General de la Institución hizo entrega de la Propuesta de Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para conocimiento y posterior Dictamen de este Consejo Consultivo.

**SEGUNDO.-** Se acompañan a efectos de la emisión del presente Dictamen los documentos siguientes que obran en el expediente remitido:

1. Texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, que consta de una parte expositiva y un artículo que modifica el Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de

febrero. El citado Texto comprende un Preámbulo y una parte dispositiva integrada por un Título Preliminar y siete Títulos, desglosados en 91 artículos; seguidos de una parte final integrada por siete Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

2. Escrito del Secretario General de la Asamblea de Extremadura, de fecha 27 de mayo de 2009, dando traslado al Coordinador General de la Presidencia y Relaciones con la Asamblea, de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presentada conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalista) y Popular (PP-EU), que fue admitida por la Mesa de la Cámara, en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2009.

3. Moción presentada conjuntamente por la Vicepresidenta Primera y Portavoz y el Consejero de Administración Pública y Hacienda, de la Junta de Extremadura, para la conformidad, si procede, en Consejo de Gobierno, de la tramitación de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

4. Certificado del Consejero de Administración Pública y Hacienda, de fecha 29 de mayo de 2009, sobre el acuerdo adoptado en Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, acordando la conformidad con la tramitación parlamentaria de la Propuesta de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

**TERCERO.-** Por Resolución de la Presidencia de este Consejo, de la fecha de su registro, la consulta fue admitida definitivamente, sin perjuicio de lo que resultara de la instrucción, y se ordenó continuar la evacuación de la consulta por el procedimiento de urgencia solicitado.

En la misma fecha, a propuesta de la Presidenta, en virtud del artículo 31.4.f), en relación con el artículo 40.3.a), de su Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto 146/2004, de 28 de septiembre, el Consejo acordó nombrar Ponencia especial integrada por todos los Consejeros del Consejo Consultivo. Formó parte de ella el Consejero Permanente Excmo. Sr. Don Antonio Vázquez López contribuyendo a la redacción y participando en el debate del Proyecto de Dictamen.

**CUARTO.-** Instruido el expediente y no habiéndose considerado procedente la práctica de diligencias adicionales se concluyó esta fase del procedimiento de la consulta con la documentación obrante en el expediente, elevándose por los ponentes propuesta de Dictamen que fue debatida en las sesiones de 11, 18 y 25 de junio, y 2, 9, 14, 16, 21, y 23 de julio de 2009, para ser incluida en el orden del día de la sesión plenaria del 29 de julio de 2009 que figura en el encabezamiento.

**QUINTO.-** En la referida sesión plenaria los ponentes informaron del contenido final del Proyecto de Dictamen y sometido a deliberación del Pleno, el Consejo estimó, por unanimidad, su conformidad con la Propuesta, por lo que se acordó aprobarla sin necesidad de extender el debate a ulteriores sesiones.

## **II.-OBJETO Y ALCANCE DE LA CONSULTA.**

**UNO.-** Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, una propuesta de Proposición de Ley Orgánica, que contiene una Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura modificando y derogando la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, en su vigente redacción, elevada conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalista) y Popular (PP-EU), admitida por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2009 y remitida a la Presidencia de la Junta de Extremadura, quien solicitó Dictamen de este Consejo sobre su contenido.

Si bien, el procedimiento de elaboración no ha seguido el referido en el artículo 13.1.a) de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, pues tal precepto alude a los “Anteproyectos de Reforma”, y una interpretación rigurosamente técnica impide calificar así el texto remitido, dado que no ha sido elaborado por el Ejecutivo regional, no obstante, la solicitud de consulta se justifica cumplidamente, a juicio de este Consejo, en la especial transcendencia y significación que la futura Norma ostenta, por lo que el Consejo debía admitir, tramitar y resolver la consulta.

El Consejo debe pronunciarse sobre la adecuación o no del texto propuesto a la Constitución sin entrar a valorar su oportunidad, de acuerdo a la función institucional que le corresponde, prevista en el artículo 2.2, de la Ley de creación de esta Instancia Consultiva.

Por ello, se procederá, una vez examinado el texto, eludiendo el comentario de aquellos preceptos que no ofrezcan duda de constitucionalidad o sean traslación de preceptos vigentes. Respecto a todos los demás se realizarán, con carácter general, consideraciones a cada uno de ellos, sin perjuicio de la agrupación de varios en el caso de imponer una mejor sistemática para su análisis, o bien, la remisión cruzada entre sí de los propios preceptos. Tales consideraciones traerán causa de la hermenéutica constitucional realizada por el máximo intérprete de la Constitución, posición que le otorga el artículo 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, poniéndola en relación el texto propuesto, con el derecho autonómico comparado y con el ordenamiento jurídico vigente que afecte a la materia, competencia, función o facultad en cuestión.

De manera excepcional y puntual el Consejo formulará recomendaciones sobre la redacción alternativa de un precepto para asegurar, en su opinión, un mayor ajuste a la Constitución. Del mismo modo también se proponen correcciones de carácter técnico, sobre lenguaje de género o estrictamente gramaticales.

Por último, a tenor del contenido de lo previsto en el citado artículo 14 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, el Dictamen se emite con carácter no vinculante.

**DOS.-** El Consejo recuerda, incorpora y aplica la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando afirma que: *“...el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental”* (STC 99/1986, de 11 de julio, F.4), y que el Estatuto de Autonomía, *“al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución”* (STC 18/1982, de 4 de mayo, F.1; en igual sentido, SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, F.1; 77/1985, de 27 de junio, F.4; 20/1988, de 18 de febrero, F.3; 178/1994, de 16 de junio, F.4; etc.)

Doctrina que, recientemente, ha reiterado en la significativa Sentencia de 247/2007, de 12 de diciembre, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, afirmando, una vez más, que la invalidez de un precepto estatutario sólo puede resultar de la Constitución misma, sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan.

En parecidos términos la STC 249/2007, de 13 de diciembre, vertiendo la interpretación contenida en otras anteriores como la STC 66/1985, de 23 de mayo, F. 1; la STC 11/1986, de 28 de enero, F. 5; la STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 5, por citar algunas características.

Precisamente su adecuación a la Constitución permite, una vez superado el procedimiento de aprobación o reforma, que se integre en el denominado bloque de la constitucionalidad, y se utilice a futuro como parámetro para enjuiciar otras leyes del Estado ya sea aplicando el principio de competencia o el principio de criterio material, pues ambos operan como límites a su contenido, de modo que la relación entre el Estatuto y otras clases de leyes contenidas en la Constitución para materias específicas es, exclusivamente, la Norma constitucional, como asimismo, es también la Constitución la que delimita el ámbito de competencias del Estado y permite que el Estatuto asuma, utilizando el principio dispositivo, todas aquellas que no están reservadas a él.

La adecuación del Estatuto a la Constitución otorga a su contenido una singular resistencia que imposibilita ser atacado por las citadas normas estatales, idea que posteriormente será desarrollada.

### **III.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Peculiaridades sobre la Ley Orgánica de aprobación**

Una de las decisiones fundamentales adoptadas por la Constitución de 1978 fue posibilitar la formación de un Estado compuesto o complejo, en el que las Comunidades Autónomas que nacieron de tan relevante determinación comparten con el Estado el poder político y las consecuencias, en todos los órdenes, que ello implica, manteniendo el principio de la unidad indisoluble de la Nación española a la vez que consagra el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre ellas, reconocidos los tres en el artículo 2 de la Constitución.

Los Estatutos de Autonomía son una pieza esencial en este proceso. Lo fueron en el momento de constituirse las diferentes Comunidades Autónomas y lo son en el momento actual, como expone el artículo 147.1º, de la Constitución, cuando dice que: “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. Este precepto muestra la doble condición de los Estatutos como norma integrada en el ordenamiento estatal y como norma de cabecera del ordenamiento jurídico regional, dualidad que abrió un vivo debate, hoy recrudecido por el proceso de modificación de los Estatutos, iniciado a partir de 2006, acerca de su naturaleza jurídica.

Evidentemente, los Estatutos de Autonomía son esencialmente leyes orgánicas del Estado. El dominio del legislativo estatal sobre la decisión de aprobarlas, es incuestionable y, además, tampoco deja ninguna duda el artículo 81 de la Constitución sobre tal extremo, al incluir a los Estatutos entre las leyes orgánicas más caracterizadas. Por otra parte, ningún precepto de la Constitución le otorga a estas leyes el carácter de leyes constitucionales en el sentido de que tengan un valor normativo equiparable; son normas inferiores de rango a la Constitución que pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, debido a las peculiaridades que ofrece su tramitación y a su pertenencia a dos ordenamientos jurídicos, en el procedimiento de elaboración y de reforma de los Estatutos deben confluír, necesariamente, diferentes voluntades, por lo que se ha señalado su carácter de ley paccionada. Concepto discutido en el momento de producirse la aprobación de los primeros Estatutos, aunque hoy, con motivo de los procesos de reforma llevados a cabo, es admitido de modo más pacífico.

Ahora bien, la idea de ley paccionada puede ser interpretada desde tres ángulos diferentes: el primero adoptando la versión tradicional, foral en nuestro entorno, de la ley—pacto, caracterizada porque una vez fijado su contenido no puede ser alterado sin el concurso de las partes que intervinieron en el pacto; el segundo, cuando la noción de pacto se usa para destacar la participación en el procedimiento legislativo de una voluntad ajena a la que ostenta el poder normativo, siendo ésta la única que otorga al proyecto el valor y la fuerza de ley; y, por último, entender o pretender que el pacto significa que la ley que se quiere aprobar requiere para su validez y eficacia la concurrencia de dos poderes, uno de ellos ajeno al legislativo ordinario, pero ambos la aprueban conjuntamente. Es posible admitir, con algunos matices, que los Estatutos de Autonomía son leyes paccionadas según la primera y segunda interpretación expuestas, en cuanto que ni pueden ser modificados por la voluntad exclusiva de las Cortes Generales, prescindiendo del territorio interesado, salvo un eventual ejercicio del poder de reforma constitucional, que alcance incluso a la modificación del sistema autonómico, ni monopolizan aquéllas la fijación definitiva de su contenido. Pero, aun aceptando que, en términos generales, pueda hablarse de pacto legislativo en estas circunstancias, posiblemente la noción de pacto empleada es más política y tópica que técnico-jurídica. En realidad, la idea de ley paccionada sirve para explicar políticamente la enorme importancia que tiene la participación de los territorios interesados en la formación o reforma de la norma estatutaria.

La explicación y justificación acerca de la participación territorial en la formación o reforma del Estatuto exigiendo un procedimiento especial de elaboración de la norma en la que se concreta, proviene de la existencia de un interés evidente de los representantes del territorio, tanto en el momento a acceder y constituir la Comunidad misma como los miembros de la Cámara en el momento de proceder a su reforma, por lo que deben y son distintos de los trámites ordinarios y unilaterales, establecidos para las leyes orgánicas de régimen común.

Por lo tanto, aunque no es constitucionalmente exacto considerar a los Estatutos de Autonomía como una ley paccionada en el sentido de que para aprobarla se requiera el concurso de dos voluntades, aunque ha tenido apoyo en la STC 56/1990 en la que el Tribunal Constitucional llegó a afirmar que el Estatuto “supone una doble voluntad”, pues son las Cortes Generales las que tienen atribuido el poder de aprobarlos todos y cada uno de ellos. Si bien, es cierto que esta tesis es menos rechazable en los procesos de reforma, como es este caso, pues la Comunidad Autónoma está constituida y cuenta con una Asamblea legislativa que tiene que pronunciarse. Mientras que el poder legislativo que se ejerce para aprobar el Estatuto es exclusivamente el de las Cortes Generales, en cambio, en el momento de reformarlo, no sólo existe aquél sino el estatuido o establecido por la “norma institucional básica”, el Estatuto de Autonomía que tiene ya plena vigencia y fuerza, prestada por la Constitución, para habilitar poderes normativos secundarios. Por ello, la

intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma, ya existentes y formalizados, es lógicamente mucho más decisiva por lo que se puede considerar que existe un concurso de voluntades.

Por otra parte, el Estatuto y la ley orgánica que lo aprueba o lo reforma no son normas distintas. Sencillamente porque no existe en nuestro ordenamiento un Estatuto que obtenga naturaleza normativa, que exista y tenga vigencia, anterior a la ley orgánica que lo ratifica.

El Estatuto y la ley que lo aprueba no proceden de proyectos diferentes, sino que son una misma norma. Ciertamente la Constitución emplea, por separado, los conceptos de Estatuto y de ley orgánica, pero esta distinción sólo puede servir para destacar que el Estatuto es la parte del texto legal único que contiene la regulación material, mientras que la ley orgánica es el acto formal por el que el Parlamento acuerda su aprobación, dotándolo de eficacia. Son dos maneras de llamar a la forma y al contenido de un texto legal único.

En todo caso, la Propuesta de Proposición remitida respeta todo lo expuesto, sin perjuicio que debe completar el procedimiento hasta su remisión a la Asamblea de Extremadura, para que, en su caso, sea aprobada por mayoría de dos tercios de sus miembros y remitida a las Cortes, para que finalmente y conforme a la tramitación prevista en los Reglamentos de cada una de las Cámaras, se pronuncie y apruebe, en su caso, la Reforma que contiene la norma proyectada mediante Ley Orgánica.

Por último, respecto al contenido material de la norma proyectada, el Consejo Consultivo considera que es adecuado y pertinente. Contiene una Exposición de Motivos concisa, aunque suficientemente ilustrativa, revelando los motivos que provocan la modificación del Estatuto de Autonomía vigente así como las innovaciones que deben ser incorporadas, un artículo único aprobatorio de aquél, una Disposición derogatoria general, de cuantas disposiciones de inferior rango se opongan al mismo y una Disposición final de entrada en vigor y publicación. Estas disposiciones forman parte, como el artículo único, de la Ley Orgánica y no del Estatuto propiamente dicho.

No quiere omitir el Consejo una observación sobre el acierto llevado a cabo por los redactores de la norma proyectada, ofreciendo un texto único en el que refunden preceptos del vigente, incorporan preceptos nuevos o se modifican los ya existentes; de este modo se ha construido un texto más sistemático y más claro tanto jurídica como técnicamente, a diferencia de otros modelos que se han limitado a modificar aspectos puntuales para, posteriormente, refundir el Estatuto vigente y los preceptos modificados en un texto único. La opción del legislador extremeño evita una labor compilatoria posterior y las posibles colisiones, errores o distorsiones en un hipotético texto final.

## **SEGUNDO.- Referencia a los Estatutos de Autonomía.**

### **1.-Su posición en el Ordenamiento jurídico**

La Constitución de 1978, de modo distinto a lo adoptado en Derecho comparado, dejó abierto un sistema que remitía a decisiones posteriores de los poderes constituidos la configuración de los futuros poderes territoriales, pues “prefigura, (...) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” ( STC 32/1981, de 28 de julio, F. 3). Esa decisión plasmada en el Título VIII de la Constitución ha permitido la creación del denominado Estado autonómico que como recuerda, una vez más, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, ya citada, participan con el Estado compartiendo el poder político, pues la autonomía política de las Comunidades Autónomas “se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 13/1992, de 6 de febrero, F. 7, entre otras) y en el que “los Estatutos de Autonomía constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge”. Los Estatutos completan la Constitución, se subordinan a ella y son el complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la estructura territorial del Estado.

Son la “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma mostrando su contenido el resultado de ejercitar el principio dispositivo. Este principio, esencial en la Constitución, dentro del marco jurídico que ella misma diseña, otorga un importante margen de libertad al legislador estatutario, pues deja a su voluntad la creación, contenido o modificación del Estatuto. Como recuerda la citada STC 247/2007, de 12 de diciembre, “los Estatutos de Autonomía son, la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (artículos 143 y 151 CE), pero también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (artículo 147.2 CE)”. En él se determina sus instituciones y forma de gobierno, su organización y sus competencias, de acuerdo con la Constitución. El principio dispositivo actúa en estas materias con toda su plenitud.

Se integran en el bloque de la constitucionalidad y son, junto a la propia Constitución, parámetro o canon para enjuiciar la constitucionalidad de la legislación estatal y autonómica. Pero también los Estatutos deberán interpretarse de acuerdo con la propia Constitución. Dan lugar a un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, que se articula de forma armónica con el ordenamiento estatal en un contexto plural. Opera, con respecto al resto del ordenamiento autonómico, como norma suprema con eficacia derogatoria inmediata de todas aquellas que se opongan a sus preceptos.



A esta doctrina obedece el impulso político y parlamentario que llevó a la aprobación del actualmente vigente Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/1983, de 25 febrero, con las modificaciones sufridas mediante Ley Orgánica 5/1991, de 13 marzo, Ley Orgánica 8/1994, de 24 marzo, Ley Orgánica 12/1999, de 6 mayo y Ley de la Asamblea 28/2002, de 1 julio.

## **2.- Contenido necesario.**

La Constitución impone un contenido necesario e indisponible para todos los Estatutos determinado por el artículo 147.2. Lo descrito supone el núcleo duro de la reserva estatutaria, prohibido a cualquier otro tipo de norma aunque el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de una cierta remisión al legislador autonómico incluso en los casos en los que, como sucede con la determinación de la sede de las instituciones propias, la Constitución es taxativa (STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7). El citado artículo 147.2 impone que contengan: 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.

En la Propuesta de Reforma objeto del presente Dictamen estas materias aparecen reguladas en el texto.

Respecto a la denominación, el precepto exige escoger la que mejor corresponda a su identidad histórica. Por regla general, se han adoptado las denominaciones de ámbito geográfico ya acreditadas sin que se suscitara una problemática especial.

No obstante, el Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española, constata la pluralidad de soluciones, no siempre homogéneas o congruentes que los Estatutos ofrecen respecto a su denominación: *“solo ocho de los diecisiete Estatutos de Autonomía consagran expresamente la denominación oficial de la correspondiente Comunidad; otros dos (Cataluña y Castilla-La Mancha) no establecen una denominación oficial de la Comunidad, pero sí asignan un nombre específico a su sistema institucional u organización política. En todos los demás, la denominación se utiliza, pero no se consagra. En segundo lugar, los criterios utilizados para determinar el nombre de la Comunidad, cuando lo establece expresamente, son diversos. En algunos casos (Cantabria), se utiliza el nombre tradicional de esa región eliminando la expresión “Comunidad Autónoma”; en otros (Asturias y Murcia), ese nombre aparece como núcleo de un complemento determinativo (Principado de Asturias, Región de Murcia); en otros (Madrid y Castilla y León), se elimina del nombre de la Comunidad el adjetivo “autónoma”, que, en el caso de Navarra, es sustituido por “foral” En el caso de Valencia, por último, lo que se utiliza para identificar la Comunidad (que tampoco se califica de Autónoma) no es el topónimo, sino el adjetivo derivado (Comunidad Valenciana)”*.

Respecto a la delimitación del territorio, nos remitimos a lo que se indica en relación al artículo 2

Respecto a las instituciones propias, remisión a las consideraciones al título II, en particular, al artículo 15

Respecto a las competencias asumidas serán objeto de tratamiento con ocasión del título I.

### **3.-Contenido voluntario.**

Existen otros preceptos constitucionales, además del citado 147.2, exigiendo incluir en los Estatutos de Autonomía otros supuestos ajenos a los que cita. Además de la previsión anunciada en el artículo 69.5 acerca de los procedimientos de designación de los senadores de representación autonómica los artículos 3.2, 4.2, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2 y las disposiciones adicionales 1ª y 4ª. SE puede afirmar sin vacilación que el contenido estatutario expresamente previsto por la Constitución excede del límite que supone los términos literales del artículo 147.2 .

En segundo lugar, para alcanzar un criterio sobre lo que aquí se discute es necesario el examen del contenido completo del artículo 147 CE Así, por un lado, el apartado 3 de este precepto constitucional se refiere a otro nuevo aspecto, además de los ya regulados en el artículo 147.2 CE, del contenido estatutario, al incluir en éste el procedimiento de reforma de los propios Estatutos.

En todo caso, la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la ofrece el apartado 1 del artículo 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que el Estado “reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento jurídico”, y ello con una invocación a “los términos de la presente Constitución”, invocación que informa y dota de sentido a las cuestiones concretas a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 147.2 CE.

El principio dispositivo de que gozan los estatuyentes no sólo se deduce de un determinado entendimiento del artículo 147 CE, sino que se refleja en una pluralidad de disposiciones constitucionales. Así se acredita, en concreto, en un aspecto tan destacado del contenido estatutario como es el de las “instituciones autónomas propias” [artículo 147.2 c) CE]. En relación con esta cuestión, el artículo 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (Asamblea, Consejo de Gobierno y Presidente).

Sin embargo, la organización institucional a la que se refiere el citado artículo 147.2.c) CE no se ha reducido a las instituciones expresamente indicadas en el citado artículo 152.1 de la Constitución. Se han considerado lícitas, desde la perspectiva constitucional, la regulación en el Estatuto de Autonomía del Sindic de Greuges (STC 157/1988, de 15 de septiembre), la Sindicatura de Cuentas (SSTC 187/1988, de 17 de octubre y 18/1991, de 31

de enero) o los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre).

En todos estos supuestos se trata de instituciones no previstas constitucionalmente, aunque algunas de ellas se incluyeran en los primeros Estatutos de Autonomía (artículos 35 y 42 del EAC de 1979). En todo caso, se apela a la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FF. 3, 4 y 5) que les permite crear estos órganos u otros similares y, por tanto, incluirlos en sus Estatutos, siempre que ello se realice “dentro de los términos” de la Constitución (artículo 147.1 CE), es decir, siempre que su regulación concreta no infrinja las previsiones constitucionales.

Por otra parte, también en ejercicio del principio dispositivo, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE han incorporado a sus Estatutos tanto el entramado institucional previsto en el artículo 152.1 CE sólo en principio para las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 CE, como otras instituciones similares a las señaladas en el párrafo anterior.

En este sentido, el Tribunal ha partido del entendimiento de que, no estando prohibida por la Constitución, tal estructura de organización del poder autónomo de estas Comunidades encuentra acomodo en lo dispuesto en el artículo 147.2.c) CE, por lo que ningún reparo cabe oponer a la misma.

De todo ello se desprende, en fin, que los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del artículo 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro.

El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, siempre que opere dentro de los límites que se deriven de la Constitución.

Y es que, en suma, no puede olvidarse que el Tribunal ha señalado que las Comunidades Autónomas *“son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (artículo 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (artículo 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (artículo 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial”*.

*“Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran»* [STC 76/1983, de 5 de agosto, F. 2 a)]. Es por ello claro que esa posible proyección de los Estatutos de Autonomía sobre las cuestiones o ámbitos a que hemos hecho alusión tiene, naturalmente, como referencia central el poder político de que los Estatutos de Autonomía dotan en cada caso a la correspondiente Comunidad Autónoma, tanto en su dimensión sustantiva (acervo competencial) como en lo concerniente a sus modalidades de ejercicio.

Cuanto se ha señalado justifica que hayamos de considerar que el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el artículo 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo en los términos expuestos. Sin embargo, dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza.

En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía 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 artículo 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, aun 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 norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma.

Por tanto, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en los ámbitos materiales previstos en cada Estatuto de Autonomía, lo que les habilita, sin duda, en ejercicio del principio de autonomía (artículo 2 CE), para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso. Este dato, que hace posible la diferenciación entre los regímenes jurídicos que en sus áreas de competencia pueden establecer las distintas Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conlleva la diferenciación entre las posiciones jurídicas de los ciudadanos de cada una de ellas.

Sin embargo, la posible diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, consecuencia de lo expuesto, no es absoluta, sino que, por el contrario, está sometida a los límites que la Constitución recoge.

-El primero de dichos límites, también lo hemos dicho ya, es el de la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, ex artículos 53.1 y 81.1 CE, lo que

impone, respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles.

-El segundo de los límites a las diversificaciones de regímenes jurídicos que pueden establecer las Asambleas de las Comunidades Autónomas, lo contiene el artículo 149.1 y tiene dos proyecciones diferentes. De un lado, la competencia estatal para regular “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” (artículo 149.1.1 CE). Y, de otro, las competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de “legislación básica” que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del artículo 149.1. Reglas que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso reservar en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional.

Así pues, una vez garantizadas, por un lado, las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales (artículos 81.1 y 149.1.1 CE) y, por otro, la señalada igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal (artículo 149.1 CE), nuestra Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia y que, al hacerlo, determinen una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas, con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico, efectos que podrán producirse a través de los diversos medios, instrumentos o técnicas que son inherentes al ejercicio de la autonomía política, tales como declaraciones programáticas, formulación de derechos subjetivos de los destinatarios de las actuaciones o adopción de medidas concretas, entre otras.

### **TERCERO.- Estructura y contenido de la norma proyectada.**

La Propuesta de Reforma sometida a Dictamen consta de una parte expositiva dedicada a justificar su elaboración, su contenido y su necesidad y una dispositiva integrada por un artículo que modifica el Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, componiéndose de: un Preámbulo, una parte dispositiva integrada por un Título Preliminar y siete Títulos, desglosados en 91 artículos; seguidos de una parte final integrada por siete Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final, que pasamos a desglosar.

El **Título Preliminar** (artículos 1 a 7) se compone de dos Capítulos, el **Capítulo Primero** denominado “**Disposiciones Generales**” (artículos 1 a 5), trata de la constitución de Extremadura como Comunidad Autónoma, los poderes de la Comunidad, los límites del territorio, la condición de Extremeños, los símbolos extremeños (la bandera, el escudo y el himno) y la capitalidad. Y el

**Capítulo Segundo** denominado “**Derechos, deberes y principios rectores**” (artículos 6 a 7), establece cuales son los derechos y deberes de los extremeños y los principios rectores de los poderes públicos extremeños.

El **Título Primero** bajo la rúbrica “**De las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura**” (artículos 8 a 14) establece en su artículo 8 unas disposiciones generales sobre las competencias de la Comunidad; en el artículo 9 se regulan las competencias exclusivas; en el artículo 10 las competencias de desarrollo normativo y ejecución y, en el artículo 11 las competencias de ejecución. Establece asimismo, en su artículo 12, que son funciones de la Comunidad de Extremadura el desarrollo y, en su caso, la ejecución de normas supranacionales, dedicándose el artículo 13 a otras facultades asociadas a las competencias y el artículo 14, a la homogeneidad competencial.

El **Título Segundo** con la rúbrica “**De las Instituciones de Extremadura**” (artículos 15 a 48), establece en su artículo 15 que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes a través de la Asamblea, del Presidente y de la Junta de Extremadura, siendo además, instituciones estatutarias, dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Personero del Común. Las instituciones de la Comunidad ejercerán sus funciones y competencias con sometimiento a la ley y de conformidad con los principios de lealtad institucional, solidaridad, colaboración, coordinación, cooperación y mutua ayuda, entre sí y con todos los poderes públicos.

Se compone este Título de cinco Capítulos, el **Primero** denominado “**De la Asamblea de Extremadura**” (artículos 16 a 23), establece el carácter y atribuciones de la Asamblea de Extremadura, las elecciones de diputados, el Estatuto de los diputados, la composición de sus órganos, el número mínimo para la constitución de Grupos Parlamentarios, el régimen de funcionamiento, la potestad legislativa y la iniciativa legislativa. El **Capítulo Segundo** denominado “**Del Presidente de Extremadura**” (artículos 24 a 30), establece el carácter y funciones del Presidente de Extremadura, su investidura y sus atribuciones, la disolución anticipada de la Asamblea, la cuestión de confianza, la moción de censura, y, por último, otras causas de cese del Presidente.

El **Capítulo Tercero** denominado “**De la Junta de Extremadura y de la Administración**” (artículos 31 a 39), se desglosa en dos secciones, la **Sección Primera**, “**Del Gobierno de la Comunidad Autónoma**”, (artículos 31 a 36), establece el carácter y función de la Junta de Extremadura, sus atribuciones, la legislación de urgencia (Decretos-Leyes), su composición, el Estatuto de sus miembros y el cese y la **Sección Segunda**, “**De la Administración de la Comunidad Autónoma**” (artículos 37 a 39), establece los principios rectores de la Administración regional, las potestades y facultades de las que dispondrá y las medidas de buena administración.

El **Capítulo Cuarto**, denominado “**Del ejercicio y control de los poderes de la Comunidad**” (artículos 40 a 44), trata de la publicidad normativa, del control jurisdiccional de disposiciones y actos, de la responsabilidad de los Poderes Públicos y de la Administración, de los conflictos jurisdiccionales y de los conflictos entre instituciones de autogobierno. Y, por fin, el **Capítulo Quinto** denominado “**De otras Instituciones Estatutarias**” (artículos 45 a 48), se dedica al Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y al Personero del Común.

El **Título Tercero** con la rúbrica “**Del Poder Judicial en Extremadura**”, (artículos 49 a 52), está dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de justicia y las del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, a los Altos Cargos Judiciales y del Ministerio Fiscal en Extremadura y, al Consejo de Justicia de Extremadura.

El **Título Cuarto** bajo la rúbrica “**De la Organización Territorial**”, (artículos 53 a 60) establece la estructura territorial de Extremadura, las relaciones con las entidades locales y los principios que rigen la Hacienda Local.

El **Título Quinto** con la rúbrica “**De las Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma**” (artículos 61 a 72), luego de un artículo introductorio, el 61, donde se sientan los principios generales de estas relaciones y se desglosa de tres capítulos. El **Capítulo I**, está dedicado a las “**Relaciones con las Instituciones del Estado**” (artículos 62 a 64). El **Capítulo II** se dedica a las “**Relaciones con las Comunidades Autónomas**” (artículos 65 a 67), que comprende los convenios con otras Comunidades Autónomas, los acuerdos de cooperación y los foros multilaterales de cooperación horizontal. El **Capítulo III** bajo la denominación “**La Acción Exterior de Extremadura**” (artículos 68 a 72), establece que la acción exterior de Extremadura atenderá a los intereses regionales de Extremadura y de los extremeños en el exterior, en el marco de las competencias regionales y con respeto a la unidad de acción exterior del Estado, estableciéndose los instrumentos y procedimientos para su desarrollo, la representación y participación en la Unión Europea, la cooperación con Portugal y la cooperación al desarrollo.

El **Título Sexto** bajo la rúbrica “**De la Economía y de la Hacienda**” (artículos 73 a 90), se compone también de tres capítulos. El **Capítulo I** denominado “**La Economía de Extremadura**” (artículos 73 a 76), establece los principios generales sobre esta materia, la planificación económica regional, así

como la posibilidad de constituir empresas públicas, organismos autónomos y otros entes públicos de derecho público o privado, en las formas y con los controles previstos por una ley de la Asamblea, para el mejor ejercicio de sus competencias. Se establecen también las competencias de la Comunidad en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito regionales o con actividad en Extremadura.

El **Capítulo II** denominado **“La Hacienda Pública de Extremadura”** (artículos 77 a 85), establece en su artículo 77 los principios generales y el régimen jurídico de la Hacienda Pública de Extremadura, desglosándose en tres Secciones, la **Sección Primera** se dedica al **“Presupuesto y Gasto Público”** (artículos 78 a 79), la **Sección Segunda** denominada **“Recursos financieros”** (artículos 80 a 83,) está dedicado a los ingresos de la Comunidad, la competencia sobre los tributos propios, sobre los tributos cedidos y recargos, y a las reclamaciones económico-administrativas, y la **Sección Tercera** está dedicada al **“Patrimonio y crédito público”** (artículos 84 a 85).

Y el **Capítulo III** denominado **“Relaciones con la Hacienda del Estado”** (artículos 86 a 90), establece los principios generales de la financiación autonómica, la financiación de nivelación, la participación de la Comunidad y la lealtad institucional, la colaboración en materia fiscal, y por último, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, como órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en el ámbito financiero.

El **Título VII** bajo la rúbrica **“De la reforma del Estatuto”** (artículo 91) regula, obviamente, el procedimiento para la reforma del Estatuto.

La parte final del texto normativo se compone de siete Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. Así la **Disposición Adicional Primera**, que trata de las Asignaciones Compensatorias Extraordinarias, la **Disposición Adicional Segunda**, dedicada a las inversiones ordinarias del Estado, la **Disposición Adicional Tercera**, que establece que la Comunidad Autónoma podrá crear un cuerpo de policía autonómica propia, de conformidad con la legislación del Estado, o convenir con éste la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, la **Disposición Adicional Cuarta**, dedicada a los medios públicos de comunicación social, la **Disposición Adicional Quinta**, dedicada a la cesión de los tributos, la **Disposición Adicional Sexta**, que trata sobre el traspaso de medios materiales y financieros. Y la **Disposición Adicional Séptima**, trata el traspaso de medios personales.

La **Disposición Derogatoria**, que establece la derogación de cuantas disposiciones de rango igual o inferior se opongan a la entrada en vigor de la norma y, por último, la **Disposición Final**, señalando que la Ley Orgánica entrará en vigor el mismo día en que se publique en el Boletín Oficial del Estado, publicándose también en el Diario Oficial de Extremadura. Sobre ambas disposiciones ya nos hemos pronunciado.



#### **CUARTO.- Consideraciones al Preámbulo.**

En una adecuada técnica legislativa, el “Preámbulo” es un texto preliminar de naturaleza expositiva habitual y propia de cualquier documento constituyente o estatutario; su contenido suele estar conformado por la declaración principal y solemne de las señas de identidad colectiva que lo presiden, los hitos históricos que jalonan el hecho constituyente o estatuyente, los elementos simbólicos y programáticos del mismo y, en su caso, las figuras, individuales o colectivas, que significativa y meritoriamente lo hubiesen protagonizado.

La conveniencia de incluir un preámbulo, siguiendo un criterio útil en la explicitación de los criterios normativos, ha sido recomendada encarecidamente por el Consejo de Estado, en su Dictamen 46.976/1984, de 29 de noviembre, que también convino favorablemente respecto a la denominación de “Preámbulo” como título reservado para leyes con especial relevancia institucional, como la que ahora nos ocupa. En este sentido el Dictamen 621/2004, de 20 de mayo, establece que *“sólo los anteproyectos de ley deberán llevar “exposición de motivos” así titulada. Ello responde al concepto y la función originarios de tal exposición, que aparecen recogidos precisamente en el artículo 88 de la Constitución al requerir que los proyectos de ley que apruebe el Consejo de Ministros vayan acompañados de una exposición de motivos, además de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (en el mismo sentido se expresa el artículo 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados respecto de las proposiciones de ley)”*, y el Dictamen 1.782/1994, de 24 de noviembre, argumenta cómo: *“la tradición jurídica nacional reserva el término “Exposición de motivos” para las leyes formales (o normas equivalentes) respetando así su origen histórico en cuanto mensajes o exposiciones del Gobierno autor de los proyectos de ley al Poder Legislativo encargado de deliberar sobre ellos y votarlos, tradición tan arraigada que no ha faltado quienes sostuvieron que ante tales exposiciones o mensajes era impropio la formulación de enmiendas, dado que malamente se podría revisar lo que era producto ajeno y de fin tan específico. Por eso es preferible el término «Preámbulo» y aún mejor no utilizar denominación alguna, dándola por sabida, ya que su virtualidad es meramente explicativa, aunque con frecuencia su contenido resulte esclarecedor.”*

Este Órgano Consultivo se ha pronunciado al respecto, con ocasión de realizar consideraciones para la mejora de la técnica normativa en su Memoria de 2006, argumentando que la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto articulado. En dicha Memoria, se aconsejaba evitar las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, fundamentando las argumentaciones con reiterada doctrina del Consejo de Estado en demanda de

una mayor brevedad de los Preámbulos. Así, en el Dictamen del Consejo de Estado 55.303/1990, de 8 de noviembre, éste se muestra partidario de su contención en pro de una mayor claridad de contenido y correcta técnica normativa, puesto que lo contrario correspondería, en esencia, a la Memoria Explicativa propia de los Proyectos de Ley.

El Preámbulo que aparece en el texto remitido a este Consejo, interesante pieza literaria, con resonancias épicas y redactado con sugestivo lenguaje, es evidente que no se acomoda a las comunes previsiones de técnica normativa, sin embargo, dado el carácter del Estatuto como Norma Institucional Básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, consideramos que el legislador estatutario, para realzar la importancia de la misma, nada le impide expresarse en el Preámbulo en tan elevados términos en busca de un texto solemne y vibrante, como es el caso.

## **QUINTO. Consideraciones al Título Preliminar**

**Uno.** En el **Artículo 1. Comunidad Autónoma de Extremadura**, se hace en este precepto definición de Extremadura, que coincide casi exactamente con la redacción del Estatuto vigente en los tres primeros apartados, añadiéndose en el apartado 1 la frase “y por voluntad democrática de los extremeños”, y se suprime en el mismo la palabra “indisoluble”. Precisamente, esos tres primeros apartados responden a la exigencia que contiene el artículo 147.2 de la Constitución Española.

Tal redacción se separa de la de aquellos Estatutos en que el pueblo es “andaluz”, “de Cataluña”, o “canario”, precisiones a las que se le puede, en principio, hacer la objeción derivada del apartado 2 del artículo 1 del texto constitucional: “*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”. Es, pues, el pueblo español y no el andaluz, canario o catalán el fundante del sistema político de las Comunidades Autónomas, el que goza de poder originario y establece las reglas de juego del sistema constitucional, de manera que el titular de la soberanía nacional, única e indivisible, es el pueblo español. Sin embargo, admitimos que desde el punto de vista constitucional son admisibles estas alusiones expresas al pueblo de la correspondiente Comunidad Autónoma, dada la referencia expresa que en estos textos se hace a la Constitución Española.

El párrafo 1º enmarca la constitución de la Comunidad Autónoma de Extremadura dentro de la unidad de la nación española, ya que la estructuración del poder del Estado se basa en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y los de autonomía y solidaridad. La unidad se traduce en una organización (el Estado), pero éste no ejerce la totalidad del poder público, puesto que la Constitución prevé la participación de otras entidades territoriales en el ejercicio del poder, que se distribuye

verticalmente (SSTC 168/1993, de 27 de mayo, y 247/2007, de 12 de diciembre).

El Alto Tribunal ha insistido en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que estemos ante un Estado políticamente descentralizado como consecuencia del engarce de dichos principios: principio de unidad y derecho a la autonomía (STC 35/1982, de 14 de junio).

En este mismo párrafo se define el Estatuto de Autonomía como la norma institucional básica de Extremadura, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 147.1º de la Constitución. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en la reiterada STC 247/2007, el carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo.

En relación con la asunción del autogobierno regional proclamada en el párrafo segundo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que los Estatutos de Autonomía también deben establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues *“no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado”*.

Respecto al apartado 4 de este precepto, su contenido no resulta acorde con el resto del artículo, dedicado a aspectos tan esenciales como la definición de Extremadura, la proclamación de la voluntad del ejercicio del autogobierno y la posición institucional del Estatuto. Consideramos que una mejor sistemática aconsejaría su inclusión en un artículo independiente que reforzaría su importancia. No obstante, este Consejo Consultivo se ha abstenido de proponer nuevos artículos para no romper la sistemática interna del Proyecto de Estatuto.

Alude a los elementos diferenciales que concurren en la Comunidad Autónoma de Extremadura y que deben orientar la actuación de los poderes públicos, tales como la vitalidad de su reciente identidad colectiva, la calidad de su medio ambiente y su patrimonio cultural, su proyección en Portugal e Iberoamérica, el predominio del mundo rural, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión.

Estamos asistiendo a un proceso de búsqueda y establecimiento de aquellos factores que permiten singularizar las diferentes Comunidades Autónomas. Pero para algún sector de la doctrina lo decisivo desde el punto de vista jurídico-constitucional no es la relativa posición de fuerza de cada Comunidad Autónoma, sino la firmeza y reconocibilidad de la tutela jurídica dispensada por la Constitución a determinadas situaciones objetivadas por la misma. Se citan, concretamente, la existencia de una lengua cooficializada y su proyección cultural e institucional (artículo 3 de la Constitución y SSTC 337/1994, 46/1991 y 123/1988), la existencia de un acervo jurídico especial y foral con proyección institucional (artículo 149.1 –epígrafes 6 y 8- y SSTC 16/1984, 76/1988 y 140/1990), la existencia de competencias diferenciales y la existencia de un régimen financiero foral o especialidad económico-fiscal (Disposición adicional tercera y STC 76/1988).

Sin embargo, además de estos aspectos o hechos diferenciales extraídos de diversos preceptos constitucionales, pueden establecerse otros derivados de causas también objetivas por parte de los Estatutos de Autonomía, llamados a integrar el bloque de constitucionalidad. Eso sí, han de aludir a diferencias estructurales y no meramente accidentales. Lo que se pretende es recoger elementos dirigidos a acentuar la personalidad jurídica diferenciada de la Comunidad Autónoma y que deben presidir la actuación de los poderes públicos.

Y no cabe duda que las condiciones naturales de Extremadura (medioambiental y cultural), su especial vinculación con Portugal (por razones geográficas) y con Iberoamérica (por razones históricas) y sus condiciones demográficas y socioeconómicas tienen ese carácter estructural aludido y constituyen elementos diferenciadores con el resto de Comunidades Autónomas. Nótese que algunos de estos elementos diferenciales enunciados en el artículo 1.4º pueden rastrearse en la Constitución: solidaridad y equilibrio socioeconómico (artículos 2 y 138), especial vinculación con Iberoamérica y otros países (artículo 11).

**Dos.** El **Artículo 2** alusivo al territorio de la Comunidad autónoma, coincide con el del mismo número del vigente Estatuto, pero elimina el apartado 2 por establecerse una regulación amplia de la organización territorial en el título IV.

El Tribunal Constitucional ha valorado el territorio desde una doble vertiente, pues de un lado, el territorio de la Comunidad Autónoma forma parte del contenido típico y necesario de los Estatutos de conformidad con lo prevenido en el artículo 147.2.b de la Constitución Española, y de otro tal elemento espacial se configura como definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales y del Estado.

**A)** Según la primera de las vertientes expuestas, como *definición del territorio de cada comunidad*, en la regulación estatutaria comparada puede enfocarse, sustancialmente, de dos maneras posibles según la doctrina expuesta en la STC 99/1986, de 11 julio:

**a)** En unos casos, el territorio de la Comunidad Autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo (artículo 143.1 CE) y acceden así a su autogobierno. Este tipo de delimitación del territorio autonómico supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, más no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos.

La consecuencia de este enfoque es que *“la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que, en tanto las provincias subsistan, las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria”*.

**b)** En otros casos, lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el Estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica.

Y por ello se impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, salvo que, aclara el Alto Tribunal en el Estatuto *“se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones”*.

Es este segundo criterio reforzado el que se adopta en el proyecto consultado, siguiendo así la redacción vigente en la actualidad, y que a juicio de este Consejo parece el más acertado.

Naturalmente, el territorio de nuestra Comunidad Autónoma ya fijado en esta norma cuasi constitucional, es el resultado de su historia, que ha contemplado la denominación de esta tierra a través de sucesivas etapas, desde Cortes de Medina del Campo de 1302 y las Cortes de Toro de 1371, hasta la fundamental creación de la Real Audiencia de Extremadura, que establece sede en Cáceres mediante la Pragmática Sanción de 30 de mayo de 1790, hito en la conformación de la identidad extremeña. Un año antes, el nomenclátor provincial de Floridablanca contiene la denominación de Extremadura, mencionándose también, con vigencia meramente virtual, en la creación de las provincias de Tajo (capital Cáceres) y Guadiana (capital Mérida), de la prefecturas previstas por José Bonaparte en 1812. La constancia

de esta tierra se hace presente en la labor constitutiva del Texto Fundamental de las Cortes de Cádiz de 1812, y en el empeño de Felipe Bauzá en 1813 de abolir definitivamente los reinos españoles Extremadura era declarada Provincia de Primer Orden, posteriormente, el 14 de enero de 1822 las Cortes liberales aprobaron la minuta de un Decreto de división administrativa, llevando a la práctica la delimitación de este territorio en dos provincias: Extremadura Alta o Cáceres y Extremadura Baja o Badajoz, que sería abolido con la restauración fernandina.

Debemos la actual estructura biprovincial a las reformas políticas-administrativas introducidas por Javier de Burgos y la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que acabó definitivamente con los prístinos reinos españoles, sustituyéndolos por provincias y triunfando, en el caso de Extremadura, la capitalidad de Cáceres frente a Plasencia y de Badajoz respecto a Mérida. El Decreto amplió sustancialmente el espectro territorial respecto al proyecto liberal: Sevilla cedió Llerena, Fregenal, Azuaga, Valverde de Llerena, Puebla del Maestre y Fuente del Arco a la provincia de Badajoz. Por su parte, Ávila cedió Berrocalejo, Bohonal de Ibor, El Gordo, Puebla de Naciados y Talavera la Vieja; se desligaron de Salamanca, Descarga María, Robledillo, San Martín de Trevejo, Trevejo, Villamiel, Baños, Garganta y Hervás; Toledo, por su parte cedió Calera, Guadalupe, Herguijuela y Carrascalejo todos a favor de la provincia de Cáceres, que por otro lado, perdió el desierto de las Batuecas con La Alberca a favor de la provincia de Salamanca.

**B)** No aparece en la propuesta objeto de esta consulta, mención alguna a la de la acepción del territorio como “*ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma*” y como “*elemento configurador de las competencias autonómicas*”, según la literalidad de la citada STC 99/1986, lo que marca una diferencia con su plasmación expresa en los Estatutos de Autonomía de nueva generación (Andalucía, artículos 7 y 43, Aragón, artículo 9, Cataluña, artículo 14 y Valencia, artículo 7).

En este sentido, hemos de traer aquí a colación, necesariamente, nuestro Dictamen 127/2007, en el que se razonaba: “*El territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales y de las de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades y con el Estado, STC 99/1986, de 10 de julio. Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» STC 44/1984, de 27 de marzo, (F. 2), y que sirve directamente, en ocasiones, al objetivo de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales, la titularidad de la correspondiente competencia (ferrocarriles y carreteras, artículo 148.1.5ª CE: SSTC 132/1996, de 22 de julio; 65/1998, de 18 de marzo; 132/1998, de 18 de junio; aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, artículo 149.1.22ª), como de modo indubitado ha*

*reconocido con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal STC 86/1988, de 3 de mayo y, específicamente, en relación con las actividades de transporte SSTC 97/1983, de 15 de noviembre; 180/1992, de 16 de noviembre, y 118/1996, de 27 de junio”.*

Así, el principio según el cual las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial ha sido afirmado por este Tribunal repetidas veces y también en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, aunque con la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma; lo que no es aquí el caso, pues no se trata de repercusiones indirectas del ejercicio de una determinada titularidad, sino del ejercicio directo de competencias. En este sentido se expresa la STC 49/1988, de 22 de marzo, con cita de las SSTC 195/2001, de 4 de octubre; 101/1995, de 20 de junio; y 33/1992, de 8 de junio.

Estas consideraciones refuerzan la **conveniencia de añadir un segundo párrafo** a la redacción del presente artículo 2 que refiera la eficacia territorial de las normas autonómicas y competencias autonómicas, en parejos términos a los que sugerimos:

**“2. Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el ejercicio de las competencias asumidas tendrán eficacia en su territorio, sin perjuicio de las excepciones sobre extraterritorialidad que se establezcan en el presente Estatuto y de las normas estatales.”**

**Tres. A) El artículo 3** con rubro “Extremeños”, se refiere de modo similar al texto actualmente vigente a quienes constituyen el elemento poblacional o personal de toda comunidad política, definiendo así quienes son extremeños a los fines político-jurídicos de la constitución de esta Comunidad Autónoma. Por otra parte la redacción propuesta es similar a la de los demás Estatutos que no presentan más particularidad que la establecida en el Estatuto Catalán que en sus artículos 12 y 13 permite la concertación de acuerdos de cooperación con instituciones públicas y privadas donde se asienten las comunidades de catalanes en el exterior.

La consideración política de extremeño puede tener trascendencia jurídica como supone la de ser condición para participar activa y pasivamente en los comicios autonómicos, tal como ponen de manifiesto las SSTC núm. 107/1990, de 6 junio; núm. 25/1992, de 24 febrero; STC núm. 40/1981 (Pleno), de 18 diciembre; y la más conocida, STC 60/1987 (Sala Primera), de 20 mayo que declaró: *“Es cierto que en las disposiciones citadas se introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los ciudadanos españoles que no la ostenten. No es menos cierto sin embargo que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su artículo 23.2”*. Sin embargo, *“la exigencia de que quienes*

*aspiran a acceder a cargo público de Diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeño, resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la Ley 2/1987, de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos. Este es un fin constitucionalmente lícito para el Legislador y tampoco puede decirse que el criterio elegido para su consecución resulte discriminatorio.”*

**B)** Sobre las relaciones con las comunidades extremeñas en el exterior consignadas desde 1983 en nuestro Estatuto se ha de señalar la regulación propia que constituye la Ley 3/1986, de 24 de mayo, de Extremeñidad que, a pesar de la aparente lejanía temporal, cobra aquí su mayor dimensión e importancia con ocasión de interpretar este artículo 3 del presente Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía.

En sus aspectos formales, nada hay que objetar respecto a la presente redacción, que traslada, salvo la acertada sustitución de los Consulados por la más correcta generalización en las Representaciones Diplomáticas de España, la literalidad de las previsiones estatutarias contenidas ya en el texto de 1983. Este reconocimiento se explica por la circunstancia de que la emigración fue especialmente importante en esta Comunidad Autónoma.

Otra manifestación del interés estatutario por facilitar la participación de los extremeños y por potenciar su patrimonio cultural lo constituye el derecho, ya reconocido por el estatuto vigente, que reconoce a las Comunidades Extremeñas asentadas fuera de Extremadura a obtener el reconocimiento de su identidad regional y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo extremeño. A esta pretensión responde la citada Ley 31/1986, de 24 de mayo, de extremeñidad, y sobre esta cuestión, resulta conveniente traer aquí el Dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura nº 122/2009, de 11 de junio en el que se hace eco de la evolución de la doctrina constitucional que en sus primeros pronunciamientos abogó por una vis extensiva extrema de las relaciones internacionales a favor del Estado, dejando casi vacío de contenido un conjunto de competencias reconocidas a favor de las Comunidades Autónomas, en sus respectivos Estatutos, entre las que cabe mencionar las ya citadas, en los artículos 3 y 6 del Estatuto extremeño.

Tal interpretación ha sido suavizada y corregida por la jurisprudencia posterior hasta reducir el concepto de “relaciones internacionales” al “núcleo duro” que conforma su objeto que, como señaló la STC 153/1989, de 5 de octubre, se ciñe a las funciones que tradicionalmente han conformado las relaciones internacionales: la celebración de tratados que comprometan al Estado (*ius contrahendi*), la declaración de la guerra y de la paz, el reconocimiento de otros Estados, la representación exterior (*ius legationis*) y la responsabilidad internacional.



Tesis que completa y aclara con otras posteriores, en especial con la STC 165/1994, de 26 de mayo, que declara constitucional que una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias, pueda realizar determinadas actividades no sólo fuera de su territorio, sino también fuera de los límites territoriales del Estado, siempre que sea preciso para complementar tal ejercicio de competencias, lo que incluye la posibilidad de dotarse de órganos que atiendan sus intereses ante la Unión Europea.

**C)** Conforme a este precepto y a lo anteriormente expresado, para ejercer los derechos políticos que se deducen del Estatuto, tanto en el proyecto de reforma como en el vigente, es preciso estar en posesión de la vecindad extremeña en cualquiera de los municipios de la comunidad autónoma. Es importante resaltar que la definición de los criterios que determinan la condición de extremeños, conservación y pérdida de dicha vecindad y, por tanto, de la condición de extremeño está reservada a “las leyes generales del Estado”; se trata pues de una competencia exclusiva que hace referencia tanto a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 de la C.E. como a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1 de la C.E.). Tal regulación se contiene, esencialmente en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, según las cual son vecinos los españoles mayores de edad que residan habitualmente en un término y estén inscritos con ese carácter en el padrón municipal (artículo 16.2.)

La adquisición de la vecindad administrativa de cualquier español en un municipio de Extremadura le atribuye además la condición política de extremeño. De esta manera nos encontramos con dos parámetros que definen la esfera jurídica de los ciudadanos, de un lado, la nacionalidad española que implica la titularidad de los derechos y deberes constitucionales, entre ellos el derecho a obtener la vecindad administrativa. De otro, la vecindad administrativa, que supone tanto la condición de vecino de un municipio como la condición política de extremeño.

A efectos políticos, por tanto, lo determinante es la vecindad administrativa pero no la vecindad civil, que es distinta y que se adquiere y mantiene según las normas del artículo 14 del Código Civil

La condición de extremeños es esencial a efectos del ejercicio de los derechos de participación en las instituciones y en la vida política regional que fundamenta el Estatuto. En este sentido, los supuestos que en él se consideran son tanto el derecho a elegir y ser elegido miembro de la Asamblea Extremadura, como el derecho a ejercer la iniciativa popular ante la referida Cámara.

**Cuatro.** El **artículo 4** establece la regulación sobre los símbolos indentitarios de la Comunidad Autónoma incorporándose como símbolo, en relación con el Estatuto vigente, el Día de Extremadura -8 de septiembre-, sin más añadido ni explicación.

En cuanto a la protección de los símbolos autonómicos, se ha de reseñar la STC 19/1992, de 18 de septiembre en la que se lee que *“sin necesidad de insistir en el sentido anfibológico con que el término Estado se utiliza en la CE (SSTC 32/1981 y 38/1982)...También son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el artículo 4 CE y reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto, como ha quedado dicho, éstas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado que configura.”*

Por su parte, la STC 94/1985, de 29 de julio decía que *“enriquecido con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada, de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles.”*

Por otra parte, se regula en este precepto que tales símbolos *“serán modificados por Ley de la Asamblea”*, lo que se traduce en una imposición que el legislador no puede eludir, y como quiera no parece que sea ese el caso parece conveniente buscar una regulación genérica, entendiendo que de lo que se trata es de blindar la regulación a tales signos indentitarios por esa mayoría reforzada. Se sugiere, por tanto, que el apartado 2 de este artículo tenga la siguiente redacción:

**2. El escudo y el himno de Extremadura se regularán por Ley de la Asamblea aprobada por mayoría de dos tercios de los diputados.**

**Cinco.** Atiende el **artículo 5** a la designación de Mérida como capital autonómica y a la fijación en ella de la sede de la Asamblea, del Presidente y de la Junta de Extremadura. Este precepto se completa con los artículos 45 a 48 donde se determina la sede de las instituciones de relevancia estatutaria, Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas, Consejo Económico y Social, y Personero del Común.

Hay en relación con el contenido del artículo 5 dos cuestiones conexas aunque distintas: la designación de la capitalidad que no es exigencia de la Constitución pero que puede contenerse en los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica, que son en ejecución del principio dispositivo y, en segundo lugar, la determinación en tales normas estatutarias de la sede de las

instituciones de autogobierno, que es una exigencia que deriva, de modo expreso, del artículo 147.2.c).

Ambas cuestiones no tienen un tratamiento unitario en el derecho estatutario comparado vigente apreciándose que, efectivamente, suele ser frecuente la designación de la capital de la Comunidad Autónoma respectiva y así aparece en los estatutos de Cataluña, artículo 10, de Andalucía, artículo 4, del Principado de Asturias, artículo 5, de Cantabria, artículo 2, de la Rioja, artículo 4, de Murcia, artículo 5, de Aragón, artículo 3, de Canarias artículo 3, curiosamente de modo compartido, de Navarra, artículo 8, de Extremadura, artículo 5, de las Islas Baleares, artículo 7, y, en fin, de Madrid, artículo 5. por el contrario, no se fija la capitalidad en los estatutos del País Vasco, de Galicia, de Asturias, de Valencia, y de las dos Castillas.

Se designa sede de las instituciones esenciales (legislativo, gobierno, presidente) en todos estatutos salvo en los del País Vasco, de Galicia, y de Castilla y León pero se prevé de modo expreso que la sede o sedes se fijarán por ley de la propia comunidad Autónoma, en el primer caso por una ley ordinaria, en los otros dos por leyes aprobadas por mayoría de dos tercios. Navarra, pese a designar a su capital no fija las sedes institucionales, ni remite a la ley. En algunos estatutos se prevé que las referidas instituciones se pueden reunir en otros lugares (estatutos catalán y andaluz).

Precisamente, la viabilidad constitucional de este reenvío, expreso o tácito, a la legislación autonómica fue analizado por el Tribunal constitucional en la STC núm. 89/1984, de 28 septiembre, cuando resuelve que “ *El precepto contenido en el artículo 147.2 c), de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2, c), una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa.*”

Por último, se ha de señalar que es recurrente en los Estatutos de Autonomía el fijar la sede del Tribunal Superior de Justicia, así ocurre en los Estatutos de Andalucía, de la Rioja, de Murcia, Castilla la Mancha y, naturalmente de Extremadura, en el vigente artículo 41, fórmula que se mantiene en la presente proposición, artículo 50. Y, en fin, constituye un caso curioso el Estatuto canario que fija, en su disposición adicional cuarta, la sede de la Delegación del Gobierno.

**Seis. A)** Con el **artículo 6** que tiene rúbrica “Derechos y deberes de los Extremeños” empieza el capítulo II de este título.

Es un hecho incuestionable que, desde hace tiempo asistimos a una pérdida paulatina de exclusividad en la defensa, regulación y enumeración de los derechos por parte de los Estados y sus normas constitucionales. El

examen de la mayoría de los Estatutos actuales o en proceso de reforma, confirman este aserto.

En España, durante la etapa estatutaria anterior, no ha sido así: Con la descentralización territorial que se opera a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los derechos de los ciudadanos quedaron inicialmente al margen. Los Estatutos de Autonomía completaron el modelo territorial de Estado prefigurado en el texto constitucional, determinando objetiva y cualitativamente el grado de autonomía de cada una de las Comunidades Autónomas sobre la base del principio dispositivo. La premisa era el propio artículo 147 de la Constitución que define los Estatutos como norma institucional básica de la respectiva Comunidad, prescribiendo una serie de contenidos tendentes a garantizar (o integrar) este carácter preferentemente constitucional. Por otra parte, nuestra Norma Fundamental proclamaba y amparaba en su Título I, con una extensión y prolijidad superior a la de otros textos constitucionales vigentes en el momento de su promulgación, una amplia y detallada carta de derechos.

Aunque nuestra Constitución vigente no recoge una cláusula de cierre al modo de la Constitución de 1869, la interpretación del Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto el reconocimiento específico de derechos incorporados a nuestro ordenamiento jurídico aunque no estén nominativa y expresamente recogidos por aquélla, admitiendo en la STC 290/2000, de 30 de noviembre, que el reconocimiento y protección de nuevos derechos fundamentales es un cometido importante de la jurisdicción constitucional.

Asimismo, este Tribunal señala que el acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía aparece regulado en la Constitución de acuerdo con unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades. Y, a la luz de su propia doctrina, ha sentado que *“el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía está previsto en la Constitución de dos diferentes maneras: mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (artículos 3.2, 4.2, 69.5, entre otros, CE); y a través de las cláusulas más generales contenidas en el artículo 147 de la misma Constitución”* (STC 247/2007, de 12 de diciembre, ya citada). Por ello, para el Tribunal Constitucional la clave acerca de cual debe ser el contenido de los Estatutos de Autonomía debe buscarse en el apartado 1 del artículo 147 de la Constitución. Visto en esa perspectiva, la polémica sobre la pertinencia del reconocimiento de estos derechos en los Estatutos de Autonomía resulta inútil o interesada.

En el proyecto de Estatuto de Extremadura sometido a esta consulta, no se recoge esa carta de derechos de los ciudadanos extremeños, no se hace relación de los mismos, tan sólo se realiza una remisión expresa a los establecidos y previstos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Asimismo, se hace referencia a la actuación de los poderes públicos regionales para hacer efectivo el ejercicio de los mismos, en especial al de

participación en la cosa pública. Con redacción ampliada, repite este precepto lo que en el artículo 6 del vigente Estatuto se dice al respecto.

El carácter de norma institucional de las respectivas Comunidades Autónomas (norma de cabecera del correspondiente ordenamiento jurídico) que tienen los Estatutos atiende fundamentalmente al relevante papel que la Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, pues son normas a través de las cuales se instrumenta el principio dispositivo. Por ello, el párrafo segundo del artículo 147 reservó a los Estatutos de Autonomía la regulación de determinados aspectos competenciales, organizativos e institucionales, de manera que únicamente pueden ser regulados a través de los Estatutos de Autonomía.

Pero lo que no ha determinado este precepto es que los Estatutos sólo puedan regular estos aspectos; es decir, el contenido posible de estos es más extenso que el necesario establecido en el artículo 147.2º y 147.3º de la Constitución, tal y como señaló la STC 89/1984, de 28 de septiembre. Nada se opone a que los Estatutos incluyan en su contenido no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del artículo 147 de la Constitución relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, de otro, con los ciudadanos. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas. Así lo afirma el Alto Tribunal en la STC 247/2007.

En general, la doctrina ha admitido la validez de la incorporación de este contenido dogmático a los Estatutos de Autonomía, más allá de los contenidos necesarios descritos en el artículo 147 de la Constitución. Nada se opone a la regulación en los Estatutos de declaraciones de derechos, libertades, obligaciones o deberes que afectan a los ciudadanos del respectivo ámbito de aplicación. Y así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en la reiterada STC 247/2007 (F.J. 13), en la que se sostiene también que el artículo 139.1 CE 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 por parte de las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada.

En definitiva, el artículo 139.1º de la Constitución no impide al legislador ordinario de las Comunidades Autónomas la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos, ni tampoco la regla del artículo 149.1.1ª cierra el paso a la referencia a derechos y deberes constitucionales en los Estatutos de Autonomía, pues éstos podrán incidir en aspectos concretos de aquéllos cuando

atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate.

Pero, también ha señalado la doctrina, tal capacidad no es ilimitada, puesto que no podrá afectar a los derechos fundamentales, cuyo desarrollo está reservado a normas con rango de Ley Orgánica, a las que no son equiparables los Estatutos de Autonomía. Y tampoco podrá violentarse el ámbito de la competencia estatal regulada en el artículo 149.1.1ª de la Constitución: *“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”*.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, de 2 de febrero). Pero la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento, sino que lo que garantiza la Constitución es la igualdad en el ejercicio de tales derechos mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, (STC 76/1983, de 5 de agosto). Por tanto, *“el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo... La igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por Ley de las Cortes Generales (artículos 81.1 y 149.1.1 CE), pero las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas”* (STC 247/2007, de 12 de diciembre).

Así se deduce de la interpretación que efectúa la STC 37/1981, de 16 de noviembre, del artículo 53 de la Constitución, en el sentido de que si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades requiere siempre una norma de rango legal, siempre que ésta no afecte a las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.

De esta forma, el reconocimiento de derechos o la concreción de algunos previstos en la Constitución, en atención a las peculiaridades propias de la respectiva Comunidad Autónoma, ha cobrado especial significación en las nuevas reformas estatutarias.

**B)** Sin embargo, en este punto, el Proyecto de Estatuto se aparta de la tendencia general de las reformas estatutarias recientes, ya que no incorpora la carta de derechos y deberes de los extremeños, sino que únicamente se remite a los reconocidos en la Constitución.

Al suprimirse esta tabla de derechos, que sí constaba en la propuesta del Comité de Expertos (artículos 11.c] y 42), se eliminó la mención específica de los derechos de carácter político, como el derecho de petición, regulado en el artículo 77 de la Constitución y en el artículo 25 del vigente Estatuto de Autonomía, que tiene el siguiente literal:

*“1. La Asamblea de Extremadura puede recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación por manifestaciones ciudadanas.*

*2. La Asamblea de Extremadura puede remitir a la Junta las peticiones que reciba. La Junta estará obligada a explicarse sobre su contenido, siempre que la Asamblea lo exija”.*

Preceptos similares existen en los demás estatutos, tanto en los de primera generación como en los ya reformados, si bien en estos se incluyen en las tablas de derechos que suelen ser lugar común en los mismos (Castilla-León, artículo 11; Baleares, artículo 15; Aragón, artículo 15; Andalucía, artículo 30; Cataluña, artículo 29).

Sobre el derecho de petición es significativa es la STC de 242/1993 (Sala Primera), de 14 julio, que señala:

1º Desde un punto de vista activo se trata de un derecho *uti cives*, del que disfrutan por igual todos los españoles en su condición de tales, (STC 161/1988) por ser un instrumento para la participación ciudadana aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y también constituye ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar.

2º Desde un punto de vista pasivo, son receptores de esa petición *aun cuando nuestra Constitución no indique expresamente los eventuales destinatarios del derecho, como hicieron las precedentes*, las Cámaras legislativas que han estado siempre entre las instituciones receptoras (las Cortes y el Rey, señalaban las Constituciones de 1837 y 1845); autoridades se establecía en la de 1869, o éstas y los Poderes públicos como se decía en la Constitución de 1931. Precisando, el Constitucional entiende que en la expresión «Cortes» que utiliza la Ley 92/1960, reguladora de este derecho (artículo 2) hay que extenderla hoy a las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado.

3º Sobre su contenido puede incorporar sugerencias, informaciones, opiniones iniciativas, súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales como la del Defensor del Pueblo u otras instituciones, pero no o incorporan una exigencia jurídica y por ello vinculante para el destinatario.

4º.Y en cuanto a los efectos y consecuencias se concluye en la sentencia:

*“Conviene anticipar, al respecto, que el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercitarlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (artículos 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 749/1985).”.*

Como quiera que, precisamente, la referida STC 247/2007 considera como contenido propio de los estatutos la regulación de determinados derechos de participación política, como es este derecho de petición, y también, por ser estas consideraciones trasladables a la posibilidad de instar la convocatoria de consultas populares. y que su omisión pudiera entenderse como un aparente retroceso en tales instrumentos democráticos, se sugiere que el artículo 6.1 quede redactado del siguiente modo:

**“Artículo 6. Derechos y deberes de los extremeños.**

**1.** Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán solicitar de los poderes públicos regionales el efectivo ejercicio de aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, y especialmente, los de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, de convocatoria de consultas populares y de petición a la Asamblea y demás Poderes en la forma y con los efectos establecidos en el artículo 77 de la Constitución.

**Siete. A)** El **artículo 7** que establece los principios rectores de los poderes públicos extremeños, contiene una prolija relación de orientaciones dirigidas a los poderes públicos regionales para la consecución efectiva de valores como la libertad y la igualdad, y de objetivos como la equidad territorial y cohesión social, la concertación y el diálogo social, el pleno empleo, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad medioambiental y la diversidad, el ahorro y la eficiencia energética y el uso racional y la distribución solidaria del agua. También se contienen mandatos enfocados a la protección e integración de determinados colectivos. Así, se promueve la igualdad de la mujer, el reconocimiento de la identidad de género y el respeto a la orientación sexual, la integración de personas discapacitadas y de los inmigrantes, la protección a los jóvenes. Se marcan metas con relación a la difusión de la cultura, la promoción de la investigación científica y técnica, el fomento de los valores extremeños y el afianzamiento de nuestra identidad, una mayor participación en el proceso de integración europea, un mayor impulso de las



relaciones con Portugal y una activa contribución a la paz y el desarrollo socioeconómico, político y cultural de todas las naciones y pueblos del mundo. Finalmente, se asume una especial obligación de garantía de los derechos constitucionales a la salud, la educación y la protección pública en caso de dependencia.

Aunque enunciados como objetivos básicos que deben presidir la actuación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los principios rectores constituyen mandatos de actuación a los poderes públicos que se verán directamente vinculados por los mismos. Aunque normalmente requerirán para su efectividad la aprobación de normas jurídicas que los llenen de contenido. El Tribunal Constitucional ha establecido que nos encontramos ante normas jurídicas que establecen mandatos a los poderes públicos. Aunque también los ha definido como normas programáticas, con delimitada trascendencia y con eficacia fundamentalmente interpretativa de las leyes (STC 45/1989, de 20 de febrero). Aunque, dice el Tribunal Constitucional, el artículo 53.3º de la Constitución impide considerar los principios rectores como normas sin contenido, por lo que habrán de tenerse en cuenta en la interpretación de las restantes normas (STC 19/1982, de 5 de mayo). Esta doctrina ha sido recogida también en la reciente STC 247/2007.

Ningún reproche puede hacerse desde el punto de vista constitucional a la inclusión en los Estatutos de Autonomía de mandatos a los poderes públicos, que aquí se llaman principios rectores. En la medida en que se dirijan a los poderes públicos autonómicos y en la medida también en que no constriñan desproporcionadamente la capacidad de decisión política de estos poderes, será perfectamente válida su regulación.

**B)** Desde esta perspectiva, también los principios rectores contenidos en el Proyecto de Estatuto servirán para la interpretación del resto de normas estatutarias y de las demás normas del ordenamiento jurídico autonómico. En parecidos términos a los empleados por el Tribunal Constitucional se ha sostenido en la doctrina que los principios rectores deberían informar la legislación positiva de la Comunidad Autónoma y la actuación de los poderes públicos, aunque sólo podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes o reglamentos que los desarrollen.

En resumen, la regulación de principios rectores no plantea problemas de constitucionalidad, en la medida en que no se interfieren atribuciones del Estado. Y, en cuanto a su eficacia jurídica, aunque no se pronuncia sobre este particular el Proyecto de Estatuto, debemos sostener, en línea con lo dispuesto en el artículo 53.3º de la Constitución, que los principios rectores de la actuación de los poderes públicos sólo podrán fundamentar pretensiones ejercitables ante los tribunales de acuerdo con la legislación que los desarrolle.

## **SEXTO.- Consideraciones al Título I. De las competencias de la Comunidad Autónoma.**

**Uno.**-El Título I, y no el II como se numera, se dedica a regular las competencias que son asumidas en la pretendida Reforma estatutaria.

Se puede afirmar que las normas relativas a la determinación de las competencias, junto a las que deciden su organización, son especialmente relevantes y constituyen el contenido típico del Estatuto, como prevé el artículo 147.2.d) de la Constitución, y corrobora la jurisprudencia constitucional. Así, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, ya citada, recuerda el contenido de los Estatutos y su función esencial en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con motivo de la Reforma proyectada, la incorporación de competencias al ámbito de la Comunidad Autónoma sigue la decisión constitucional de configurar un sistema abierto basado en el principio dispositivo, teniendo en cuenta que la disponibilidad del Estatuto, en materia de competencias, depende, esencialmente, de la Constitución. El Estatuto es, substancialmente, la norma que debe establecer, en todo caso, las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma ateniéndose hoy al sistema de distribución de competencias de lista única, la del artículo 149, que decide lo reservado al Estado, pues tiene atribuida tal función constitucional. Pero no es, sin embargo, la única norma que pueda contribuir a la regulación de las competencias, ya que, en ocasiones, la Constitución encomienda esa función primariamente a leyes del Estado y, en otros supuestos, aunque no exista una remisión expresa de tal carácter, algunas normas, por su función constitucional, producen inevitablemente el efecto de enmarcar el ámbito legítimo de las potestades y competencias que puede ejercer la Comunidad Autónoma. En este sentido, el Tribunal Constitucional empezó a usar el concepto de “función delimitadora de las competencias estatales” que tienen determinadas leyes del Estado a partir de las Sentencias 5/1981, 10/1982 y 26/1982, reiterada en las de 21/1988, 258/1988, 168/1993, de 17 de mayo y 49/93, afirmando que sucede *“cuando los Estatutos cierran el proceso remitiendo a las prescripciones de una ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas”*.

Dejando a un lado esas leyes expresas a las que la Constitución se remite que deben ser dictadas por el legislador estatal, estas leyes estatales cumplen una función delimitadora de las competencias autonómicas porque al regular las materias que el legislador estatal tiene atribuidas como propias, producen inevitablemente un efecto de acotamiento o ajuste del ámbito dentro del cual puede producirse legítimamente una regulación autonómica. Es el caso prototípico de las leyes básicas del Estado. La Constitución encomienda, en su artículo 149.1, al Estado, en numerosas ocasiones, la competencia para establecer la legislación básica o las bases de una determinada materia, lo que permite, en general al Estatuto y en concreto a la norma proyectada,

incorporar la competencia complementaria de establecer la legislación de desarrollo. Resulta evidente que el contenido material de la regulación básica, dependiendo de su alcance y extensión, enmarca las posibilidades regulatorias de la legislación de desarrollo. La jurisprudencia constitucional así lo ha reconocido. Entre otras, en la STC 68/1984 dice: *“Cuando se fija qué ha de entenderse por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esa competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter”*; de esta manera, la sentencia reconoce que *“el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación de competencias”*.

Además, también el Tribunal Constitucional ha destacado que el contenido material de lo básico no admite una construcción unitaria, sino que depende de la materia sobre la que se proyecta (STC 135/1992, de 5 de octubre). No obstante ha configurado un canon de constitucionalidad que se perfila mediante la exigencia de una serie de requisitos de orden material y formal, en la STC 109/2003 de 5 de junio de 2003.

Es preciso tener en cuenta que, a diferencia de las anteriores, de las leyes competenciales, las leyes básicas no tienen como función intrínseca la delimitación competencial, sino el ejercicio por parte del Estado de su competencia normativa propia y, por otro lado, su margen de libertad de configuración normativa es menor, pues deben limitarse a definir lo básico con relación a una materia.

Por último, no nos detenemos en la incidencia que sobre el ámbito competencial puede tener el artículo 150 pues se referirá al comentar el apartado 2 del artículo 8. Y, por otra parte, como es sabido, el principio dispositivo tiene una cláusula de cierre que esta prevista en el párrafo tercero del artículo 149.3 de la Constitución, de modo que las materias que la propuesta de Estatuto no hay atribuido a la Comunidad Autónoma permanecen en el acervo competencial del Estado.

Es necesario advertir la complejidad del contenido del artículo 149.1 de la Constitución, que ha utilizado diversas técnicas para efectuar la delimitación de las competencias estatales. Así, en algunos casos se le atribuye la totalidad de la materia, en otros se efectúa una reserva de facultades o potestades concretas (legislación), en otras se le atribuye únicamente la normativa básica sobre la materia o se le reservan también títulos horizontales. Como señala la STC 42/1981 de 22 de diciembre, emplea una técnica compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible, generalmente, de ser situado en diversos campos.

Son abundantes, por ello, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se refieren, expresamente, a los criterios para resolver ese entrecruzamiento de competencias. Uno de los supuestos más frecuentes es la invocación de los denominados títulos competenciales horizontales o

transversales del Estado. Por ejemplo, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes (149.1.1<sup>a</sup>), planificación general de la actividad económica (149.1.13<sup>a</sup>), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (149.1.18<sup>a</sup>), entre otros. También el Tribunal recuerda, como correlato, que la existencia de estos títulos estatales no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida sobre la materia de que se trate. (STC 125/1984, de 20 de diciembre).

La incidencia de la realización de los intereses generales en la delimitación de competencias también ha sido invocado por el Estado para atribuirse competencias. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“la persecución del interés general se ha de materializar a través de, y no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución”* (STC 146/1986, de 25 de noviembre). Porque el interés general ya ha sido tomado en cuenta por el constituyente para efectuar la distribución de competencias.

Recordemos que es consustancial con el principio dispositivo una marcada inestabilidad de las posiciones respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en punto al ejercicio de sus poderes y de la definición y regulación de las políticas públicas. El nuevo marco que diseña la aplicación del principio dispositivo permite que el proyecto de Estatuto, al fijar las competencias propias de la Comunidad extremeña delimite (en virtud del efecto negativo, de absorción o sustracción que tiene sobre las competencias que venían ejerciendo los poderes legislativo y ejecutivo) las competencias del Estado. Tampoco su contenido implica que queda cerrada la distribución que elige, pues la Constitución no pone impedimento alguno de carácter estable a que los Estatutos puedan reformarse sucesivamente y, en cada nueva ocasión, variar la configuración de las competencias y, de rechazo, la delimitación de las que al Estado puede ejercer en el territorio correspondiente.

Respecto a la forma de atribución de competencias, la norma proyectada se basa en el concepto de “materias”, entendiéndose así que la materia concreta que se *“...identifica en los siguientes artículos”*, utilizando la expresión del artículo 8.1, de la norma proyectada, determina el ámbito material sobre el que podrá ejercerse un determinado poder. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 132/1989, de 18 de julio, FJ 21, afirma que en la materia se incluyen el conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social. La opción elegida se acomoda mejor al propio modelo que proporciona el artículo 149.1 que la de otros Estatutos que enuncian facetas o aspectos de una materia utilizando la teoría de los “poderes implícitos” que el proyecto también menciona en el artículo 13.1 de un modo genérico. No obstante, en los listados de los artículos 9, 10 y 11 siguiendo el modelo del derecho autonómico comparado, se utilizan conceptos no homogéneos para definir las materias. En ocasiones, se fija la materia por

relación a sectores de la realidad física o económica (9.1.14: caza. Pesca); 9.1.39: carreteras); (10.1.9: montes, vías pecuarias). En otras, se asumen funciones organizativas (9.1.11: Colegios profesionales); (9.1.13: Creación y regulación de denominaciones de origen). En otras, a formas de actuación administrativa (9.1.31: Urbanismo). Alguna se refiere a regulación de un sector del ordenamiento (9.1.4: Conservación, modificación, y desarrollo del Derecho civil propio, especialmente del Fuero del Baylio). O, en fin, se refieren a instituciones de Derecho administrativo (9.1.5: especialidades del procedimiento administrativo).

Un segundo criterio de atribución utilizado es el de asignar a la Comunidad Autónoma funciones en relación con las materias descritas. Este es el modelo seguido, distribuyendo, en tres artículos, las denominadas competencias exclusivas, de desarrollo normativo y ejecución y de ejecución, para diferenciar las materias que la Comunidad ostenta la función legislativa reglamentaria y ejecutiva lo que parece indicar que en estos supuestos tiene la competencia legislativa exclusiva. En el caso del desarrollo normativo y ejecución se estará a lo dispuesto en la legislación básica del Estado pudiendo legislar respetando las bases, no sólo leyes en sentido estricto sino también los reglamentos ejecutivos.

La competencia ejecutiva se entiende que la misma conlleva la competencia para dictar reglamentos organizativos y la ejecución, dentro de los cuales de debe incluir aquellos que afecten a la estructura interna de la propia organización administrativa (potestades de inspección y sanción, ejecución de subvenciones, actividad registral...)

Veamos, con detalle, los artículos que comprende el Título.

**Dos.-** Dentro del **artículo 8**, destinado a Disposiciones generales, **el apartado primero** sigue el modelo referido más arriba aunque no existe, como en otros Estatutos, una delimitación de la exclusividad a favor de la Comunidad Autónoma eliminando al Estado, por lo que mantiene la “cláusula sin perjuicio”, con carácter general, salvando así la esfera competencial que pudiera corresponder al Estado.

Sobre este tipo de cláusulas ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional estableciendo que no existe una obligación constitucional de reservar mediante una cláusula de salvaguardia las competencias autonómicas o estatales (STC 95/1984, de 18 de octubre de 1984 y 97/1983, de 15 de noviembre de 1983). Se trata, por lo tanto, de cláusulas prescindibles ya que su omisión no supone una invasión competencial.

Por lo tanto corresponden a la Comunidad Autónoma las funciones que en cada caso procedan con relación a las competencias que se identifican más tarde, por lo que se habrá de precisar caso por caso, incluso al margen de los conceptos bajo los que las acoge.

**El apartado 2** del citado artículo 8 se refiere a la asunción de competencias que puedan revertir a la Comunidad Autónoma por cualquier vía, bien, extratutariamente, al decidir el Estado transferir o delegarle competencias propias y una cláusula abierta que le permite aludir a cualesquiera otras que le pudieran corresponder por cualquier título.

Respecto al primer párrafo, tal posibilidad deriva del artículo 150.2 de la Constitución. Pero ¿puede el Proyecto de Reforma asumir competencias por vía del artículo 150.2 puesto que se trata de una Ley Orgánica?. No, puesto que el citado precepto se refiere, a la transferencia o delegación a favor de las Comunidades Autónomas de competencias que, en principio, no pueden asumir ellas mismas en sus Estatutos por estar constitucionalmente atribuidas al Estado. El precepto impone un límite, algo difícil de concretar, a las transferencias o delegaciones que pueden hacerse a favor de las Comunidades Autónomas. En todo caso, la operación a la que alude el artículo 150.2 es de ampliación de competencias en relación con las que se atribuyen a la Comunidad extremeña en la norma proyectada. Sean o no naturalmente estatutarias las competencias transferidas o delegadas, la decisión de ponerlas a disposición de la Comunidad Autónoma será posterior a la aprobación del proyecto de reforma del Estatuto y no por su reforma en sí. Por lo tanto, es ajena su utilización tanto de las decisiones “estatuyentes”, como de las modificaciones o reforma del texto estatutario. Se trata de decisiones externas del legislador estatal, adoptadas unilateralmente y en exclusiva, en el marco de procedimientos ordinarios no participados por los territorios interesados y así se contiene en la STC 56/1990, de 29 de marzo. Es, por lo tanto, una previsión a futuro.

Además, omite otra posibilidad, la prevista en el párrafo 1º del artículo 150 cuando establece que: *“Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”*. Si se trata de reunir todas las posibles vías de atribución cabe incluir el supuesto.

Por último, **el apartado tercero** es una expresión de su autonomía política, consustancial a su propio reconocimiento sobre ámbitos competenciales homogéneos, coherentes y completos.

Y ello es así aunque se reconozcan al Estado títulos competenciales horizontales, como se ha indicado, ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 146/1986 de 25 de noviembre de 1986. Con la intervención del Estado,

afirmaba el Tribunal Constitucional, puede haber discrepancias en la elección de objetivos y políticas con respecto a las Comunidades Autónomas, pero, al tratarse de competencias exclusivas de éstas, *“la dirección política de la Comunidad Autónoma es la que en principio debe estimarse prevalente, puesto que son las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de Asistencia Social”*. La afirmación debe trasladarse al resto de competencias, pues en todas ellas la Comunidad Autónoma debe elegir dentro de los parámetros que diseña la norma proyectada, el Estatuto, la opción política que crea conveniente, como expresión de su autonomía política.

Debemos deducir, por tanto, la plena constitucionalidad del precepto.

**Tres.-** El **artículo 9** enumera las Competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En esencia, de su propia calificación se deriva la consecuencia de que el titular de la competencia posee toda la materia y todas las funciones. Ahora bien, no todas las competencias definidas como exclusivas responden al concepto antes aludido de exclusividad, como se indicará a continuación.

Debemos hacer un breve, pero exhaustivo, análisis de los distintos epígrafes competenciales que se establecen en este artículo 9 con objeto de valorar su corrección constitucional.

**-Los epígrafes 7, 14, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 44, 48, 49, y 50** se ajustan al marco constitucional y a la reserva competencial que establece el artículo 149 de la C.E. y a la interpretación que, en cada caso, ha declarado el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, respecto de los epígrafes **2, 6 y 8** nos remitimos a las consideraciones se realizan al Título III, artículos 71 y 72 de la Propuesta de Reforma, y al Capítulo II, del Título VI, respectivamente.

#### **-Consideraciones sobre los Epígrafes siguientes del artículo 9.1**

**9.1.1.-** *“Creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependen”*.

Se trata de una competencia asumida en el artículo 7.1.1 de la actual redacción del Estatuto vigente, pero que, en esta, se ha omitido una palabra que en el contexto adquiere notable relevancia por las importantes consecuencias que se le han reconocido. Se trata del término “autogobierno” incluido en el texto de la Comisión de Expertos, (Artículo 20.1), y en el artículo artículo 148.1.1 de la Constitución.

La utilización de este término ha sido fundamental en la invocación como propias de competencias y potestades, y resulta un lugar común en la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre reparto de competencias. Por lo que sugerimos su inclusión en el precepto.

**9.1.3.-** *“Organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y Régimen Local en los términos del Título IV de este Estatuto”*

Dos son las competencias que se asumen con carácter exclusivo, de distinto sentido pero íntimamente vinculadas entre sí, en este precepto. De una parte, la propuesta de reforma Estatuto, por vez primera, procede a asumir la competencia en materia de organización territorial propia, con un ámbito más amplio que la mera competencia en materia municipal, permitiendo, entre otras, decisiones sobre la creación otros entes locales, además de los existentes, en relación con la previsión que regula el artículo 57 de este anteproyecto, sobre comarcas. Por otra parte, asume la norma proyectada las competencias en materia de régimen local dentro del territorio de la comunidad autónoma.

Esta última competencia ya está prevista en Estatuto vigente, en el artículo 8.1 como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, limitada así al reparto previsto en el artículo 148.1.2 de la Constitución .

**9.1.4.-** *“Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, especialmente del Fuero del Baylio”.*

Incluida en el actual artículo 11 del Estatuto de Autonomía, el apartado ahora comentado promueve la conservación, modificación y desarrollo de un Derecho civil propio, una especialidad foral civil con tradición y presencia en nuestra Comunidad Autónoma, el Fuero del Baylio.

Recordemos que Carlos III, por Resolución de 15 de septiembre y cédula del Consejo de 20 de diciembre de 1778, aprobó la observancia del Fuero denominado de Baylío, concedido a la villa de Alburquerque por Alfonso Téllez, su fundador, yerno de Sancho II, rey de Portugal *"conforme al qual todos los bienes que los casados llevan al matrimonio o adquieren por qualquiera razón, se comunican y sujetan a partición como gananciales: y mando, que todos los tribunales de estos mis reynos se arreglen a él para la decisión de los pleytos que sobre particiones ocurran en la citada villa de Alburquerque, ciudad de Xerez de los Caballeros y demás pueblos donde se ha observado hasta ahora"*.

Su inclusión fue posible por el artículo 149.3 en relación con el 149.1.8ª de la Constitución y supone la incorporación al derecho autonómico del Derecho civil foral o especial preconstitucional, (STC 88/1993, de 12 de marzo). Cuando tenga por objeto la formalización legislativa de una norma consuetudinaria, aunque se produce una alteración del sistema de fuentes no supone la invasión de la competencia exclusiva del estado para la determinación de las mismas (STC 121/1992, de 28 de septiembre).

No obstante, la nueva redacción propuesta se vería completada si se incluyera la mención a la necesaria *promoción, difusión o protección* de esta especialidad foral, auténtica singularidad histórico-jurídica extremeña, así



como a asunción en este mismo precepto, de la *competencia en materia de las especialidades procesales en el ámbito del derecho civil especial* que nos ocupa.

Se sugiere, por lo tanto, que el precepto se complete con las indicaciones expuestas.

**9.1.5.- “Especialidades del procedimiento administrativo”.**

El vigente contiene en el artículo 7.1.29 la competencia sobre “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”. Sin embargo, su nueva ubicación, su declaración de competencia exclusiva y su redacción no responden técnicamente a la delimitación de la competencia.

Para situarlo se debe mencionar la competencia exclusiva atribuida al Estado, en el artículo 149.1.18 las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. En buena lógica, la interpretación del tenor literal conduciría a entender que la norma proyectada sólo podría legislar sobre los procedimientos especiales o bien, entender que sobre el régimen común se podrían determinar especialidades del procedimiento administrativo sin especificar cómo o cuales. La STC 32/1981, ya indicó que el Estado puede regular, con carácter general, los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, sin embargo, el precedente de la STC 76/1983, la STC 227/1988, sienta sobre el particular una interpretación basándola en dos reglas distribuidoras de competencias:

1ª. Corresponde al Estado los grandes principios del procedimiento, incluido su estructura básica.

2ª. Corresponde a las Comunidades Autónomas, respetando las bases y reglas comunes, la regulación de los procedimientos adjetivos a sus competencias *ratione materiae*.

Es decir, la Comunidad Autónoma tendrá una competencia instrumental relativa a cada una de sus competencias sustantivas.

De este modo, el procedimiento común no es un único procedimiento en contraposición a los procedimientos especiales. Por lo que el Consejo estima que la ubicación resulta adecuada, también el carácter de competencia exclusiva, pero la redacción debería conservar la que contiene el Estatuto vigente.

**9.1.9.-** *“Estadística para fines de interés de la Comunidad Autónoma”.*

Se sugiere una redacción más amplia y omnicomprendensiva de la materia mencionada, acorde con el ámbito competencial autonómico y sin colisionar con el título estatal sobre la materia. Presente en el derecho autonómico comparado, se define la competencia abarcando todo lo no incluido en el ámbito estatal, por lo que no opera el límite, mencionado en ella, restringiendo su titularidad a los fines de la Comunidad Autónoma. La solución apuntada abarca materia estadística de interés y para fines de la Unión Europea, de otras organizaciones internacionales, para fines de las administraciones locales, de la administración instrumental o corporativa, o para suministro de agentes sociales; incluso, habilitaría para la regulación de estadísticas realizadas por sujetos privados sometida a control y ordenación pública.

Se sugiere la redacción siguiente:

**9) Estadísticas para fines no estatales.**

**9.1.10.-** *“Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo, en el marco de la ordenación general de la economía”.*

La competencia en materia de cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo (en nuestra región, cajas rurales), ya se incluyó como competencia exclusiva en el actual Estatuto de Autonomía, artículo 7.1.36. Este dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de Cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado. La redacción propuesta simplifica y condensa la actual, pues no son necesarias tales referencias que la delimitan, al existir una remisión general a ellas en el artículo 8, artículo que opera como principio central para todas las competencias asumidas.

Se debería valorar la oportunidad de incluir en este inciso la asunción de la competencia exclusiva sobre mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad social, como han llevado a cabo otros Estatutos de Autonomía en virtud del artículo 149.3. Ello significaría un cambio cualitativo importante respecto a tal competencia y su traslación desde el actual artículo 10.3, pues ahora ha sido asumida como competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

**9.1.11.-** *“Cámaras de Comercio e Industria y otras Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas”.*

El tenor literal se asemeja al artículo 8.6 del vigente Estatuto. Sin embargo, una diferencia cualitativa se produce, pues ha pasado de ser asumida como competencia de desarrollo legislativo y ejecución a ser incluida como materia de competencia exclusiva. Nada obsta a esta calificación, una vez hecha la salvedad, ya sabida y presente en el apartado segundo del precepto, a las competencias estatales en la materia. La competencia a favor de la

Comunidad Autónoma se constitucional según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, expresada en la Sentencia 76/1983, y las SSTC 132/1989, 179/1994 y 107/1996, 132/1989, de 18 de julio, y la 22/1999, de 25 de febrero.

Con respecto a los colegios profesionales, cabe la misma interpretación jurisprudencial, la STC 20/1988, de 18 de febrero, siguiendo la doctrina fijada en la STC76/1983, atribuye competencias al Estado en materia de colegios profesionales, dentro del título competencial del artículo 149.1.18, que se traducen en poder fijar las reglas y principios comunes y básicos a las que se deben ajustar los Colegios en su organización y competencias en tanto ejerzan potestades públicas. No se observa obstáculo constitucional o legal a la redacción utilizada y a la innovación introducida

**9.1.12.-** *“Agricultura, ganadería y pastos. Industrias agroalimentarias. Sanidad agrícola y animal”.*

Derivada la previsión contenida en el artículo 148.1.7, consagra la competencia de las regiones en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. El Estatuto vigente la incluye en el artículo 7.1.6) que refiere la competencia en materia de Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía. Se considera una clásica y típica competencia autonómica y ha sido asumida en todos los Estatutos de Autonomía.

Una observación sobre ella obliga a apuntar que debería referirse a *“sanidad agrícola y pecuaria”*, pues la sanidad animal puede subdividirse en epizootias y zoonosis, y la materia que compete a las Comunidades Autónomas sería la relativa a epizootias, enfermedades del ganado no transmisibles a humanos, mientras que en las zoonosis, enfermedad que puede transmitirse de otros animales vertebrados a seres humanos, la competencia sanitaria estatal es más extensa y su regulación se considera derecho prevalente sobre el de la comunidad autónoma.

Se sugiere cambiar el término “animal” y sustituirlo por “pecuario”

**9.1.13.-** *“Creación y regulación de denominaciones de origen y otras menciones de calidad”.*

Desarrolla y completa la redacción de este apartado la competencia autonómica, ya existente, sobre menciones de calidad en el artículo 7.1.34), que atribuía la competencia autonómica sobre Denominaciones de Origen en colaboración con el Estado. El substancial cambio es el resultado de la evolución sufrida desde que se produjo la incorporación de España a la Unión Europea, operándose un cambio del Estado en su conjunto y un desplazamiento del poder normativo sobre ciertas competencias, entre las que se encuentra la comentada, desde el Estado hacia los Organismos e Instituciones comunitarias.

Sin ánimo de ser exhaustivo, citaremos, como normas más relevantes en la materia, el Reglamento (CE) 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, el Reglamento (CE) n° 1898/2006 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2006, establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 510/2006 del Consejo, sobre la protección de las Indicaciones Geográficas y las Denominaciones de Origen de los productos agrícolas y alimenticios y por último, el Reglamento (CEE) 1576/89, sobre definición, designación y presentación de las bebidas espirituosas. Este introduce el concepto de Denominaciones Geográficas y establece un listado de ellas que pueden sustituir o completar las denominaciones usadas para designar cada producto.

**9.1.15.-** *“Industria, salvo lo regulado al respecto en la legislación general sobre seguridad, sanidad, defensa, minas, hidrocarburos y energía nuclear. Innovación y desarrollo tecnológicos”.*

Dos títulos competenciales distintos aunque relacionados se abordan en este apartado 15, que se deben poner en relación con el **apartado 22**, relativo a: *“Investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, en coordinación con el Estado. Coordinación de la actividad investigadora financiada con fondos públicos de la Comunidad Autónoma”* y con el definido en el **apartado 23**: *“Régimen de las tecnologías de la información y la comunicación”*, que constituyen materias clásicas de asunción por los Estatutos de primera generación.

La indicada en el apartado 15 fue asumida en el artículo 7.1.27 del vigente, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que están sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1, del artículo 149, de la Constitución.

Los argumentos que se exponen con ocasión del comentario de la competencia exclusiva en materia de energía, propuesta en el artículo 9.1.37 del texto objeto del presente Dictamen, y a los que nos remitimos, permiten recomendar o sugerir la supresión en este precepto de la mención a la *“energía nuclear”*.

Por otra parte, incorpora la reforma propuesta, en este mismo párrafo la asunción de competencias autonómicas en materia de Innovación y desarrollo tecnológicos. Esa competencia se debe relacionar con la prevista en el artículo 7.1.16) del Estatuto vigente sobre *“Fomento de la investigación científica y técnica en orden a los intereses de la Región, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.15ª de la Constitución”*.

Esta materia, fue declarada como competencia de las Comunidades Autónomas en la STC 90/1992, de 11 de junio, avalando así la competencia de las regiones para la creación de normas, con rango legal, que ordenasen su propio sistema de investigación y desarrollo científico tecnológico, siempre que respetasen los criterios de coordinación estatalmente establecidos.

Denota una íntima relación con la consignada en el **apartado 9.1.22**, por la que asume la competencia sobre “Investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, en coordinación con el Estado. Coordinación de la actividad investigadora financiada con fondos públicos de la Comunidad Autónoma”.

Debido a tales coincidencias se apunta una consideración de carácter sistemático, sugiriendo que se valore la oportunidad de que tal competencia se desgaje del apartado en la que está ubicada, el último inciso del 9.1.15, junto a la competencia en materia de industria y se traslade al apartado 22 precitado dentro del orden de competencias en este artículo.

No parece acertado que se hable de innovación y desarrollo tecnológico fuera del apartado que se ocupa de la materia de la investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, pues mantenerlo en su actual posición, junto a la competencia de industria, induce a interpretar que esa innovación se refiere y circunscribe al ámbito citado, el industrial, cuando es en el sector servicios el que hace mayor y mas innovador uso de nuevas tecnologías.

La observación anterior se ve reforzada al existir otro apartado competencial que se superpone y se debería acumular al apartado 22. Nos referimos al **apartado 23** dedicado al: “*Régimen de las tecnologías de la información y la comunicación*”, dado que son estas tecnologías las que, en el contexto social, político y técnico actual, aglutinan y concentran la mayor parte de las innovaciones tecnológicas y científicas aplicadas. En efectos, son las llamadas TIC's, tecnologías de la información y las telecomunicaciones las que han producido una auténtica revolución técnica produciendo consecuencias de todo orden y configurando, incluso, un nuevo paradigma económico favorecido y provocado por ellas.

Se sugiere, en consecuencia, suprimir el último inciso del apartado 15, dedicado a “*Innovación y desarrollo tecnológico*”. Conservar en los términos actuales, los apartados 22 y 23.

**9.1.16.-** “*Comercio interior, dentro de la unidad de mercado y conforme a la legislación mercantil. Regulación y régimen de autorización de las actividades y equipamientos comerciales, en especial de las grandes superficies, así como las modalidades de venta y la fijación de calendarios y horarios. Ferias y mercados. Establecimiento de centros de contratación de mercancías de todo tipo situados o que operen en el territorio de Extremadura*”.

Los actuales artículos 7.1.33) y 7.1.9) del Estatuto vigente, asumen para la Comunidad Autónoma competencias en materia de Comercio interior, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la

política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, así como ferias y mercados interiores, establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.

El propuesto apartado 16 unifica los artículos anteriores y refunde la competencia regional en materia de comercio interior.

Hay que destacar, sin embargo, dos cuestiones. Primero, la mención expresa a cuestiones de configuración legal, mención innecesaria pues su contenido deriva y está vinculado al ámbito competencial de comercio interior, como son las modalidades de venta y la fijación de calendarios y horarios.

En segundo lugar, la asunción como competencia autonómica de la regulación y régimen de autorización de las actividades y equipamientos comerciales, en especial de las grandes superficies. Esta submateria puede colisionar con el derecho comunitario.

Recordemos que, en este momento, se procede a la trasposición al derecho interno de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la prestación de servicios en el mercado interior, también denominada “Bolkenstein”, que tendrá efecto directo el 1 de enero de 2010, y pretende eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, lo que dará lugar a importantes cambios, entre otros, en las leyes de comercio estatal y autonómicas.

A este respecto, recordemos que el artículo 9.1.b) de la citada Directiva proscribía la imposición de autorizaciones al establecimiento de servicios (entre los que se hallan los establecimientos comerciales), salvo razón imperiosa de interés general, y propone su sustitución por medidas menos restrictivas.

Define, sobre este particular, la autorización administrativa como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente, para obtener un documento oficial, o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

No obstante lo anterior, el artículo 10.7 de la Directiva indica que el régimen de concesión de autorizaciones no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.

En conclusión, el contenido del precepto no ofrece, de acuerdo con la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, problemas de constitucionalidad, pero se sugiere modificar la más restrictiva y concreta fórmula de policía administrativa “autorización”, por genérica de “control administrativo”, que permitiría utilizar otras formas de control adecuadas a la norma comunitaria citada, como la comunicación previa.

Respecto a la habilitación constitucional de esta competencia, se recuerda que el único precepto de la Constitución que menciona expresamente el comercio interior es el artículo 51.3, cuando señala que la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos en el marco de lo dispuesto en los anteriores apartados del mismo artículo 51.

Por último, no se menciona la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura, asumida en el artículo 7.1.9 del actual Estatuto sobre el “establecimiento de bolsas de valores”, por lo que se señala la omisión por si se considera adecuado añadir este título en el apartado tratado.

**9.1.19.-** *“Turismo. Ordenación, planificación, información y promoción interior y exterior. Regulación de los derechos y obligaciones de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos. Regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y hosteleros”.*

La Constitución Española en los diversos apartado del artículo 149.1 no reserva al Estado ninguna competencia exclusiva sobre turismo, aunque esta ausencia de mención legal no significa que la materia turismo deba considerarse ajena a cualquier intervención estatal, pues le bastaría con invocar otros títulos competenciales para incidir directamente sobre ella. Por ejemplo, garantizar la consecución de objetivos de política económica nacional, la competencia 13<sup>a</sup> del Artículo 149.1 de la Constitución española se lo permite.

Dado que el artículo 148 1 18<sup>a</sup> de la Constitución española establece que las podrán Comunidades Autónomas asumir la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, las Comunidades Autónomas se han convertido en legisladores de las normas sobre turismo, al ser titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en materia de turismo, incluyendo tanto su regulación sustantiva como el fomento del mismo, y, en consecuencia, declarando la competencia exclusiva en los Estatutos autonómicos respectivos. En el actual Estatuto, el artículo 7.17) declara la competencia exclusiva sobre promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

No obstante, se podría valorar la oportunidad de incluir la previsión realizada por la Comisión de expertos para este mismo precepto, incluyendo como competencia, la coordinación con la red de Paradores de Turismo establecidos en la Comunidad Autónoma.

**9.1.27.-** *“Acción social. En particular, la promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social. Complementos, en su caso, de la Seguridad Social no contributiva”.*

El artículo 7.1.20 del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 recogía la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social.

Ahora la redacción propuesta ha sustituido el término “asistencia” por el de “acción”, más extenso, exacto y omnicompreensivo, y ajustado al concepto amplio acuñado por la STC146/1986 de 25 de noviembre de 1986. Esta materia está atribuida a las Comunidades Autónomas, en exclusiva, por el artículo 148.1.20<sup>a</sup>, por lo que su inclusión en la propuesta de Estatuto no ofrece duda alguna de constitucionalidad.

La posibilidad de establecer complementos a las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, al amparo de la competencia autonómica, en materia de asistencia social, ha sido admitida por la STC 239/2002 de 11 de diciembre de 2002, afirmando que la tendencia a la universalización de las medidas de protección social, no se compadecería con la paulatina reducción de otros ámbitos de protección distintos al de la Seguridad Social. Por lo tanto, tampoco este aspecto ofrece problemas de constitucionalidad.

Se sugiere sustituir la expresión “*complementos, en su caso, de la Seguridad Social no contributiva*” por la de “**Prestaciones económicas de asistencia social**”, con el fin de evitar la referencia a las prestaciones de la Seguridad Social que el Tribunal Constitucional distingue de las reguladas en materia de asistencia social.

**9.1.37.-** *“Instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo cuando dichas actividades se circunscriban al territorio de Extremadura y su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades Autónomas. Garantía en la calidad del suministro. Participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en los términos que establezca la legislación del Estado”*

El artículo 7.1.28<sup>o</sup> ya incluía la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, si bien se ha añadido la garantía en la calidad del suministro y la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético en los términos que establezca la legislación del Estado. Esta competencia autonómica exclusiva se ve condicionada por varios títulos competenciales estatales. Concretamente, los epígrafes 13, 22 y 25 del artículo 149.1 de la Constitución.

En primer lugar, hemos de precisar que la redacción amplia del epígrafe competencial abarca las instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo, sin distinción: petróleo, electricidad, nuclear, etc.

El artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución establece una doble condición para permitir la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Este artículo se refiere exclusivamente a la energía eléctrica, pero el precepto de la Propuesta de Reforma se refiere a cualquier instalación energética. Ello supone que el Estado asumirá, por el artículo 149.3<sup>o</sup>, competencias en materia de instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo (distintas de la eléctrica



pues en este sector es el artículo 149.1.22<sup>a</sup> quien le otorga competencia exclusiva) cuando la actividad no se limite a Extremadura o su aprovechamiento afecte a otras Comunidades Autónomas.

Así se ha entendido en la STC 108/1996, de 13 de junio, en la que señala, expresamente, que los límites a la asunción competencial en materia de energía distinta de la eléctrica provienen de lo dispuesto en los Estatutos que hayan regulado la materia en el sentido empleado por la propuesta de Reforma y que el título competencial del Estado sobre tal materia deriva del artículo 149.3<sup>o</sup> y no del artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución.

En definitiva, salvando lo relativo a la energía eléctrica, con previsión expresa en el artículo 149.1.22<sup>a</sup>, será el Estatuto de Autonomía, con la redacción propuesta en la norma proyectada, el que delimite las competencias autonómicas. No obstante, podría haber establecido para las restantes fuentes de energía la asunción de competencias exclusivas sin condicionar en estos casos que el aprovechamiento no afecte a otra comunidad, o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

En lo que respecta a los dos últimos incisos, la Comunidad Autónoma puede asumir competencias en materia de calidad del suministro, dentro del marco general que el Estado establezca a través de las bases del régimen energético. Y, finalmente, la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético se prevé en el régimen que prevea la legislación estatal.

Debemos concluir, pues, afirmando el ajuste al bloque de la constitucionalidad del epígrafe competencial analizado.

**9.1.42.-** *“Seguridad privada. Autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan actividad en la Comunidad Autónoma y la formación del personal que realiza funciones de seguridad privada. Medidas de coordinación de los servicios de seguridad e investigación privados con las policías locales y, en su caso, con la policía dependiente de la Comunidad Autónoma”.*

Esta competencia constituye una novedad en el Proyecto de Estatuto con respecto al vigente y su ajuste constitucional debe ser acometido a la luz de la STC154/2005, de 9 de junio. El bloque de constitucionalidad viene determinado, según esta Sentencia, por el artículo 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución y por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se trata de una materia no contemplada expresamente en los artículos 148 y 149 de la Constitución, y el Estado venía asumiendo invocando su competencia en materia de seguridad pública. Apreciación que fue sancionada en la referida STC 154/2005. En ella entiende que la seguridad privada debía concebirse como la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las

de seguridad pública. Por tanto, se trata de una materia que está comprendida en el título competencial “seguridad pública” del artículo 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución.

No obstante, reconoce la Sentencia que el artículo 149.1.29<sup>a</sup> contempla la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la que se remite el artículo 149.1.29<sup>a</sup>, a fin de determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden concretar la creación de policías propias por las respectivas Comunidades Autónomas, declara que las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos, y en el marco de esta misma Ley. En este sentido, la creación de policías autonómicas comporta, además de la organización de la policía dentro de su territorio, las funciones o servicios policiales no estatales (STC 235/2001, de 13 de diciembre).

Por otro lado, el ámbito de la actividad policial incluye potestades administrativas complementarias o inherentes, aunque no resulta siempre sencillo distinguir (STC154/2005).

Así, incardinada la seguridad privada en la materia “seguridad pública” la competencia corresponde, en principio, con carácter exclusivo al Estado. No obstante, aquellas Comunidades Autónomas que hayan creado cuerpos propios de policía podrán asumir competencias en la medida que las normas que dicte afecte a materias vinculadas a los servicios policiales. Porque la actividad policial es una parte de la materia seguridad pública, más amplia. Y sólo las actividades vinculadas a la primera en materia de seguridad pública pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia antes citada, determinó que no caen dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, aplicando el criterio indicado, ni la regulación de los requisitos de habilitación del personal de seguridad privada, ni del proceso de formación (ni siquiera en virtud de la competencia en materia de educación), ni de la expedición o retirada de las tarjetas de identidad. Esta interpretación reduce mucho el ámbito competencial que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de seguridad privada.

Por ello se sugiere incluir un epígrafe competencial dedicado a la seguridad pública y la policía autonómica que daría cobertura constitucional a la competencia en materia de seguridad privada. Tal competencia habrá de interpretarse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.1º de la Propuesta de Reforma, en el marco del bloque de constitucionalidad: artículo 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

También se plantea la opción, sin asumir competencias en materia de seguridad pública vinculada a un cuerpo de policía autonómica, de asumir competencias de ejecución en materia de seguridad privada, tal y como han hecho otros estatutos de autonomía (Cataluña, artículo 163; Andalucía, artículo 67.2º; Castilla y León, artículo 76.13º).

#### **9.1.43.- “Protección civil y emergencias”.**

Esta competencia constituye una novedad en el Proyecto de Estatuto con respecto al vigente, en el que no es asumida expresamente. Ha sido una de las cuestiones más conflictivas el reparto de competencias en esta materia, sobre la que el Estado dictó la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil y sólo algunas Comunidades Autónomas la incorporaron en sus Estatutos, como Asturias o Baleares. El Tribunal Constitucional, en la STC 123/1984, de 18 de diciembre, definió la protección civil como *“el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”* y sentó la doctrina general sobre la materia, doctrina que fue sintetizada en la posterior 133/1990, de 19 de julio, al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la ley estatal sobre protección civil citada interpuesto por el Gobierno vasco.

Esta materia se debe englobar con carácter prioritario en seguridad pública, mencionado en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, también sostiene el Tribunal Constitucional, que deben tenerse en cuenta otros títulos competenciales derivados de la Constitución y de los Estatutos que habiliten a las Comunidades Autónomas para ejercer competencias sobre la materia, en especial, artículo 148.1.22ª de la Constitución, y asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales, *“en los términos que establezca una Ley Orgánica”*. Por ello, concluye el Tribunal Constitucional, se debe reconocer a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes Planes de Prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios, en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan. Se trata, en conclusión, de un supuesto de competencias concurrentes *“por la misma naturaleza de la materia”* pues como matiza la STC133/90 citada *“...la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar”*.

Pero este reconocimiento de la competencia autonómica en materia de protección civil está subordinada o limitada a las superiores exigencias del interés nacional o supraautonómico en los casos en que éste pueda estar en juego (STC 118/1998, de 4 de junio).

La asunción competencial referida es conforme con el marco constitucional de competencias.

**9.1.45.-** *“Casinos, juegos y apuestas, incluidas las modalidades por medios telemáticos”.*

No aparece fijada expresamente, en el artículo 148.1 de la Constitución, estas materias. Tampoco dentro de las que se reservan al Estado con carácter exclusivo en el artículo 149.1. Es acudiendo a la cláusula prevista en el artículo 149.3 de la Constitución por lo que las Comunidades Autónomas pueden incluirlas en sus respectivos Estatutos, lo que permite, pues, la asunción de competencias exclusivas en estas materias que realiza el artículo 9.45 de la Propuesta de Reforma, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, en virtud de la STC 52/1988.

Competencia que comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma, según la STC 163/1994, de 26 de mayo.

**9.1.46.-** *“Asociaciones y fundaciones de todo tipo que desarrollen principalmente sus funciones en Extremadura. Fomento del voluntariado”.*

El presente título competencial no aparece formulado en el vigente Estatuto de Autonomía y tampoco existe en la Constitución mención alguna a las asociaciones o fundaciones de modo expresa. Su asunción por la Comunidad Autónoma es posible por el artículo 149.3 de la Constitución.

Queda vedado a la Comunidad Autónoma el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación, pues se trata de un ámbito reservado al Estado en el artículo 81.1 de la Constitución (STC 135/2006, de 27 de abril). También existe un límite a las competencias autonómicas en la competencia exclusiva estatal para 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998).

Con respecto a las fundaciones, se debe poner de manifiesto que, en el texto constitucional, el fenómeno fundacional tampoco es considerado como materia competencial dotada de sustantividad propia, *“sin que a efectos de la necesaria distribución competencial resulte clarificadora la consagración del derecho de fundación en el artículo 34 de la Constitución ya que no se trata de una norma atributiva de competencias”.* (STC de 21 de diciembre de 2005). La atribución competencial tiene lugar, pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3º de la Constitución.

Por lo que respecta al fomento del voluntariado parece más acertado, desde el punto de vista sistemático, su ubicación en el epígrafe 27 de este mismo precepto, con cuyo contenido guarda mayor relación.

No existen problemas de constitucionalidad del precepto comentado.

**9.1.47.-** *“Deporte. Promoción, regulación y planificación de actividades y equipamientos deportivos y otras actividades de ocio. Prevención de la violencia deportiva”.*

El artículo 7.1.18º del Estatuto de Autonomía vigente recoge la competencia en materia de promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, con el mismo tenor literal que el artículo 148.1.19ª de la Constitución. La regulación contenida en el Proyecto de Estatuto es muy similar a la citada, por lo que no plantea problemas de constitucionalidad este epígrafe.

La lectura que se debe hacerse del inciso final, del epígrafe 47, (prevención de la violencia deportiva) se referencia a la seguridad en los espectáculos, lo que permite entender que el concepto de seguridad se limita a las funciones de cariz administrativo, que tienen como objetivo garantizar el correcto desarrollo de las actividades que se desarrollan en locales de pública concurrencia, así como el correcto estado de las instalaciones donde se llevan a cabo los espectáculos. No incluye este concepto las actuaciones de seguridad pública que corresponden a los cuerpos y fuerzas de seguridad, que entrarían dentro de la competencia seguridad pública. Esta es la doctrina sentada en las SSTC 148/2000, de 1 de junio; 175/1999, de 30 de septiembre y 54/1990, de 28 de marzo, por lo que también este epígrafe es conforme con el marco de constitucionalidad.

**Cuatro.-** Sobre el **apartado 2, del artículo 9**, se debe advertir que la calificación jurídica de las competencias de las Comunidades Autónomas no deriva de una lectura aislada de la denominación que reciban en los textos estatutarios, sino de *“una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad”*, (STC 20/1988, de 18 de febrero). Pero, aun dentro de las competencias exclusivas, se dan supuestos en los que la materia sobre la que recae la competencia autonómica está dentro del ámbito de una competencia estatal, normalmente de carácter horizontal.

Además, las materias o facultades no mencionadas expresamente como competencia del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE. Desde esta perspectiva, la exclusividad que se mantiene en el artículo 149.1 CE sobre las competencias que corresponden al Estado pierde cierto sentido, pues en realidad la materia no es exclusiva de aquel, sino sólo las facultades que sobre ellas determina el precepto.

La visión recién expuesta exige, para su comprensión, tener en cuenta que *“son los Estatutos las normas llamadas a fijar las competencias”* (STC 76/1983), por lo que si no existe una asunción expresa de competencias por parte de una Comunidad, no podrá decirse que la competencia le corresponde, a no ser que le haya sido transferida o delegada por el Estado. El sistema se sostiene, pues,

en el "principio de disponibilidad", por el cual son las Comunidades Autónomas las llamadas a manifestar su voluntad de aumentar las cotas de poder a través de la asunción de competencias.

La noción de competencia exclusiva es un concepto en crisis y sometido a continua revisión. Así, la doctrina constitucional ha advertido del “sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo ‘exclusivo’ se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados” (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

De manera que no es reprochable, incluso, que la Constitución Española hable sobre una misma materia de competencia exclusiva, y que un Estatuto de Autonomía tache a esa misma materia, también, de exclusiva, toda vez que el Tribunal Constitucional ha determinado que “*es evidente (...) que la operación jurídica de sumar competencias exclusivas da por resultado su transformación en compartidas*”. (STC 135/1995, de 5 de octubre).

Por lo demás, el ejercicio de las competencias autonómicas sobre las que el Estado no se haya reservado la potestad legislativa pueden ejercerse por la Comunidad Autónoma de manera plena, habida cuenta además, el progresivo desmantelamiento del concepto de supletoriedad del derecho estatal previsto en el artículo 149.3 de la Constitución española, expresado en las STC 15/1989, de 26 de enero, y con más precisión, en las 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo.

En consecuencia, el precepto analizado no va mas allá de ofrecer una concepción de lo que de manera pacífica se entiende por competencias exclusivas, (aquellas en las que cabe el ejercicio de la función legislativa, reglamentaria y de ejecución material), por lo que su contenido se ajusta a Derecho. Este precepto se debe poner en relación, e interpretarse, de manera integrada, con lo dispuesto en el artículo 8.1 del texto, en el sentido de que las funciones atribuidas por el futuro Estatuto a estas competencias, se ejercerán sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado, en virtud de títulos competenciales propios previsto en la Constitución.

**Cinco.- El Artículo 10** elabora las Competencias de desarrollo normativo y ejecución, siguiendo con el análisis pormenorizado de este segundo tipo de competencias asumidas.

-Los **epígrafes 6 y 9** se ajustan al marco constitucional de competencias por lo que su redacción, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no plantea problemas de constitucionalidad:

**- Consideraciones sobre los epígrafes siguientes:**

**10.1.1.-** “*Régimen jurídico de las administraciones públicas, de la contratación del sector público, de las concesiones y de los bienes de titularidad pública, de la expropiación forzosa, de la responsabilidad patrimonial de la Administración y del régimen estatutario de los empleados públicos*”

Este artículo regula las competencias a favor de la Comunidad Extremeña a semejanza de las que, a tenor del artículo 149.1.18<sup>a</sup>, de la Constitución, se atribuyen como competencia exclusiva al Estado, excepto la referida a los bienes de titularidad pública que no se incluyen ni el artículo 148, ni en el 149 de la Constitución, en orden a atribuir la competencia expresamente sobre ellos al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Ya nos hemos referido antes que el artículo 8.1 de la Propuesta de Estatuto deja claro que estas competencias se ejercerán en función del reparto competencial que, previamente tiene establecido la Constitución, por lo que, no debieran surgir problemas de constitucionalidad, puesto que sólo pueden ser entendidas en este sentido. Así, la STC 25/1983, F.J.4<sup>o</sup>, estableció que las bases estatales tienen un doble carácter: por una parte, positivo en la medida en que sirven para establecer los criterios fundamentales que han de servir para asegurar la unidad normativa indispensable de un sector o actividad y, por otra, una vertiente negativa, dado que son un límite que el legislador autonómico no puede rebasar.

Ahora bien, aunque se deba interpretar tal y como acabamos de expresar, para que no plantee ningún problema de constitucionalidad, entendemos que quizá se debiera ser más explícito ya que, al Estado se le exige que la tenga atribuida expresamente para considerar exclusiva su competencia y que, por ejemplo, el régimen jurídico de las administraciones públicas, así como el régimen estatutario de los empleados públicos, la contratación del sector público, o las concesiones, sólo podrán ser reguladas en la medida en que el Estado haya dejado un margen para ello o, en la medida en que se establezca un régimen peculiar *“derivado de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*.

Igualmente, tanto en materia de expropiación forzosa, como en materia de responsabilidad patrimonial, ambas incorporadas *ex novo* al presente Proyecto, y ambas reguladas por normas estatales, entendemos que cabe a la Comunidad establecer supuestos expropiatorios no contemplados por la legislación nacional, o supuestos especialmente protegibles e indemnizables en materia de responsabilidad patrimonial, en aras de intereses propios derivados de las prioridades establecidas por la actuación política de sus poderes públicos. En este sentido, es conveniente recordar la STC186/1993, de 7 de junio, que confirmó lo hasta aquí referido.

En cuanto a la competencia compartida con el Estado relativa a los “bienes de titularidad pública”, debemos entender que se está refiriendo tanto a los bienes de dominio público, como a los bienes patrimoniales que constituyen el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura y entendemos también que los títulos valores que constituyen el patrimonio empresarial de la comunidad.

En lo que se refiere a la contratación del sector público y, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una de las competencias exclusivas reguladas en el artículo 149.1.6ª y 18 de la Constitución, según lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, entendemos que el hecho de regular como competencia compartida esta materia de la contratación pública, debe referirse a todo lo que no esté afectado por el ejercicio que dichos apartados del artículo 149.1 confieren al Estado como competencia exclusiva y que se supone que habrá de referirse a la especialidad derivada de la organización propia de nuestra Comunidad, que alcanzará a los órganos que deban decidir la necesidad de la contratación, ejecutar lo contratado, modificarlo o decidir acerca de las causas de extinción de los contratos.

Por eso, entendemos que moviéndose en estos márgenes, el precepto analizado no incurriría en tacha de constitucionalidad.

**10.1.2.-** *“Régimen de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum”.*

La redacción de este nuevo artículo 10.1.2. supone una modificación de lo previsto, hasta ahora, al respecto. En efecto, esta posibilidad de consultas populares existía ya en el vigente artículo 8.12, también dedicado a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, siempre dentro del marco de lo previsto, única y exclusivamente, en el artículo 92.3 de la Constitución y a la Ley que refiere el mismo. Sin embargo, con la redacción actual, el legislador no pretende referirse sólo al artículo 92.3 y a Ley Orgánica 2/1980, sino que quiere dejar abierta la posibilidad de realizar consultas populares, presentes o futuras sin atenerse a la Ley reguladora de los distintos tipos de referéndums.

Según lo dispuesto en el artículo 149.1.32ª de la C.E. *“la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”* es una competencia exclusiva del Estado, por lo que el legislador autonómico ha adoptado las cautelas necesarias de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en la STC103/2008 de 11 Septiembre. Por lo tanto, aún sin determinar expresamente, cuáles sean esas consultas populares lo que está claro es que cuando se realicen, no deben hacerse sobre todo el cuerpo electoral autonómico y, entendemos que ni siquiera, sobre el provincial.

Por otro lado, esta redacción de la competencia (de desarrollo normativo y ejecución), para realizar consultas populares, se enmarca dentro de la línea de las reformas estatutarias que se han llevado a cabo con anterioridad, y parece que alcanza a formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado y que, por lo tanto, tampoco plantean ningún problema de inconstitucionalidad.

Ahora bien, dejando sentado que conforme el artículo 149.1.32ª de la C.E. *“la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”* es una competencia exclusiva del Estado, y así se contempla



expresamente en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, lo cierto es que el régimen de consultas populares no vinculantes diferentes del Referéndum, a que se refiere el Proyecto de Reforma, entre las competencias de desarrollo normativo y ejecución, artículo 10.1. 2), otros estatutos recogen la convocatoria de distintas formas de consultas populares, como encuestas, audiencias, sondeos de opinión y foros de participación, estableciendo expresamente en su redacción la excepcionalidad de la previsión constitucional en lo referente al referéndum, y la plasman como competencia exclusiva.

A ello puede dar pie la reciente STC103/2008, de 11 septiembre, sobre el concepto y alcance de los términos consultas populares y sus diferencias con el referéndum.

**10.1.3.-** *“Ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social, entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y otras mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social”.*

Esta competencia, nueva entre las de desarrollo legislativo y ejecución, ha sufrido también una ampliación en su redacción. En efecto, en el Estatuto vigente figura, en el artículo 9.14, entre las competencias de ejecución, las referidas al crédito, la banca y los seguros que, evidentemente, están relacionadas con la planificación y la coordinación de la actividad económica, que, como competencia exclusiva del Estado, menciona el artículo 149.1.13ª de la Constitución.

Sin embargo, se les ha añadido a estas tres materias, en principio, tan conexas como las “mutualidades de previsión social, entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y otras mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social” que, como ya dijimos en su momento, al analizar la competencia en materia de Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo, en el marco de la ordenación general de la economía, en el artículo 9.1.10 de la propuesta, deberían, al menos en lo referente a las mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social, incluirse entre las competencias exclusivas.

Salvando lo anterior, entendemos que la Comunidad Autónoma es plenamente competente para asumir estas competencias como de desarrollo normativo y ejecución, según la doctrina del Tribunal Constitucional, desde la temprana sentencia STC 1/1982.

Por todo lo anterior, se deduce con claridad que no existe obstáculo constitucional para el enunciado propuesto.

**10.1.4.-** *“Educación y enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades. En particular, el régimen, organización y control de los centros educativos, del personal docente, de las materias de interés regional, de las actividades complementarias y de las becas con fondos propios”.*

En el Estatuto vigente, si bien en un artículo aparte de los listados de competencias, en el artículo 12, también se incluía esta competencia como de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados. Se recuerda que, constitucionalmente, el Estado tiene reservadas para sí, a tenor del apartado 30 del artículo 149.1 de la Constitución, la competencia sobre normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española.

Además, la Disposición Adicional Primera, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, vigente por la Disposición Final Sexta, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, indica que: *“En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:*

*a) La ordenación general del sistema educativo.*

*b) La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente Ley.*

*c) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español.*

*d) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos.”*

Al este respecto y, dado que, se expone, la materia educación ha de regularse mediante Ley Orgánica, por tratarse de uno de los derechos fundamentales contemplados en la sección 1ª, del Capítulo II, del Título I de la Constitución, es conveniente señalar que el Tribunal Constitucional entiende (SSTC de 13 de febrero de 1981, 137/1986, de 6 de noviembre y 188/2001, de 20 de septiembre) que la delimitación de competencias que establece el artículo 149.1.30ª entre el Estado y las Comunidades cuyos Estatutos hayan operado a partir de este precepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en “desarrollo” de los derechos enunciados en el artículo 27 de la C.E.

Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material que permita identificar cuáles, de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran normas básicas para el desarrollo del artículo 27, porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas.

No toda divergencia, pues, entre Ley Orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y sí solo su eventual apartamiento del contenido de aquéllas “normas básicas”, cuya identificación corresponde, en última instancia, a este Tribunal Constitucional. Por lo demás el título específico que, en orden a la educación, así ostenta el Estado para disponer la formación básica hace ya pasar a un segundo plano, en este caso, el alcance de la cláusula general ex artículo 149.1.1ª.

En definitiva, y como puede apreciarse, la Comunidad Autónoma en uso de la competencia que le otorga el artículo 12 del vigente Estatuto, se ha mantenido siempre dentro de los márgenes de la constitucionalidad, sin que en ningún momento el desarrollo normativo propuesto por Extremadura haya entrado en conflicto con la normativa básica que el Estado tiene reservada para sí.

Por lo tanto, entendemos que la competencia aquí establecida no plantea tampoco ningún problema de constitucionalidad, puesto que se respeta lo dispuesto por el artículo 149.1.30 de la Constitución española. No obstante, apuntamos que igualmente podría ubicarse este precepto en el artículo 9, como una competencia exclusiva, en respeto siempre de la cláusula prevista general en el artículo 8.1, de respeto al núcleo básico de desarrollo orgánico del artículo 27 de la Constitución española.

Se sugiere que, al igual que realizan otros Estatutos de autonomía de nuevo cuño, la presente competencia con idéntico tenor literal, se traspase al elenco del artículo 9, por considerar que la misma no responde al típico esquema bases-desarrollo normativo y ejecución, sino que el contenido de la competencia estatal de desarrollo del artículo 27, en cuanto que derecho fundamental, al amparo de lo previsto en éste, en el artículo 81, y en la competencia del 149.1.30, permite a la Comunidad Autónoma de Extremadura asumir competencia plena, exclusiva, y siempre en completo respeto de la regulación mínima estatal, sin que ello sea contrario al esquema de reparto competencial sobre enseñanza diseñado por la Constitución Española y consagrado en la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en las SSTC 87 y 88 /1983, de 27 de octubre, 154/1985, de 12 de noviembre, 137/1986, de 6 de noviembre, 47/1990 y 188/2001, de 20 de septiembre.

**10.1.5.-** *“Universidades públicas y privadas. En particular, la programación y creación de Centros públicos, la autorización de los privados, la aprobación definitiva de sus estatutos y normas de funcionamiento, los procedimientos de acceso, el régimen retributivo y la regulación de los títulos propios, así como la financiación de las públicas y el régimen de control, fiscalización y examen de sus cuentas”.*

El precepto que ahora analizamos tiene su antecedente más próximo en el vigente artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía, exigiendo que el desarrollo legislativo de la materia se regulará por ley de la Asamblea, aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros.

Sobre la jurisprudencia en materia de reparto de competencias enseñanza universitaria, es obligado citar la STC 26/1987, F.J. 4.º, que establece la noción esencial de la autonomía universitaria tutelada en el artículo 27.10 de la Constitución, en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas; de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia sea garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional,

entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular. La referida Sentencia sienta las bases de la exclusión de la competencia autonómica en materia de regulación del profesorado universitario, reforzada esa doctrina con la definitiva STC 235/1991. La STC 47/2005 de 3 marzo, respecto de la autonomía universitaria dice que los preceptos que regulan el contenido de la autonomía universitaria cumplen la función de ser “parámetro de constitucionalidad” (STC 106/1990, FJ 8) de medidas legales autonómicas porque las previsiones relativas a las competencias atribuidas a las Universidades en orden a garantizar su autonomía son las que, conforme a lo previsto en el artículo 27.10 CE, han dotado de contenido positivo a aquélla (STC 106/1990, FJ 6).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento que nuestro Alto Tribunal da a la autonomía universitaria, también tiene reconocido, entre otras, en la STC 106/1990 de 6 de junio, (FJ 7), que la citada autonomía no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar, en orden a la determinación y organización del sistema universitario, en su conjunto, y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas.

El precepto analizado menciona diversos aspectos relativos a la universidad sobre los que se proyecta la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución, todos ellos amparados por el reconocimiento de competencias autonómicas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Entre ellas, la programación y creación de Centros públicos y autorización de los privados, artículo 4, la aprobación definitiva de sus estatutos y normas de funcionamiento, artículo 6 LOU; los procedimientos de acceso y régimen retributivo: artículos 55, 56 y 69 LOU, la regulación de los títulos propios: artículo 35 LOU, o la financiación de las públicas y el régimen de control, fiscalización y examen de sus cuentas: artículos 79 a 84 LOU.

Por todo lo anterior, entendemos, que este apartado es acorde con la Constitución y la jurisprudencia constitucional establecida sobre la materia, porque al margen de la autonomía universitaria entendida en la STC 26/87 citada en primer lugar, lo que se está regulando aquí es el ejercicio legítimo de competencias de desarrollo legislativo y ejecución por parte de la Comunidad Autónoma extremeña tal y como reconoce la STC 106/1990, de 6 de junio de 1990 y las SSTC 26/1987 y 131/1996, siendo, por lo tanto, conforme con la Constitución en materia de educación universitaria.

**10.1.7.-** *“Régimen minero y energético e instalaciones radioactivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 36 del artículo anterior”.*

La competencia en materia de régimen minero y energético ya estaba contemplada en el Estatuto vigente, si bien el Proyecto de Estatuto añade las instalaciones radioactivas. Además se añade una referencia a las competencias de carácter exclusivo en materia de energía, incluida en el epígrafe 37 (y no en el 36, como por error se cita) del artículo 9.1 de la Propuesta de reforma y que refiere, con carácter de exclusiva, *“a instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo cuando dichas actividades se circunscriban al territorio de Extremadura y su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades Autónomas así como a la garantía en la calidad del suministro y a la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en los términos que establezca la legislación del Estado.”*

Dado que el artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución reserva para el Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético, no existe problema alguno de constitucionalidad en la asunción de competencias de desarrollo normativo y ejecución del régimen minero y energético, y el Proyecto de Estatuto es acorde con lo dispuesto en la Constitución.

Ahora bien, respecto del régimen minero, la existencia de una competencia estatal para regular las bases no impide, según la jurisprudencia constitucional, que las Comunidades Autónomas ostenten competencia para imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones mineras, no previstos en la legislación general del Estado, en la medida en que tales requisitos y cargas estén dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, y *“siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto, y no quebranten el principio de solidaridad, consagrado en los artículos 2, y 138 de la Constitución, con carácter general, en el 45 [también de la CE con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña]”* (STC 64/1982, FJ 5).”

Y lo mismo se ha de afirmar en cuanto el régimen de la energía, cuyo contenido se debe relacionar con el citado apartado 1.37, del artículo 9, de esta propuesta de Reforma, pero se ha de advertir que se ha ubicado inadecuadamente en la competencia autonómica sobre las instalaciones radioactivas, sugiriendo, en consecuencia, que debería cambiarse la denominación por “radiactivas”, para ajustarse a la terminología usada por la Ley 25/64, de 29 de abril de Energía Nuclear.

Tal aserto merece alguna explicación, breve por otro lado, y es que debemos partir de la distinción que se contiene en el artículo 2.13 de la precitada ley entre instalaciones nucleares e instalaciones radiactivas, considerando que son las de esta segunda categoría las de *“cualquier clase que contengan una fuente de radiación ionizante, los aparatos productores de radiaciones ionizantes y los locales, laboratorios, fábricas e instalaciones que produzcan, manipulen o almacenen materiales radiactivos.”*

Tal distinción ha sido tenida en cuenta en la STC 14/2004, de 12 de febrero, que fija la extensión de las competencias en uno y otro caso

En consecuencia, las instalaciones radiactivas podrán encuadrarse en un título competencial relativo al medio ambiente, o relativo a la sanidad, pongamos por caso, pero está claro que responden a un título competencial distinto del régimen minero y energético derivado, como se ha dicho, del artículo 149.22<sup>a</sup> de la Constitución. Por lo tanto, no procede regular dentro de la materia “régimen energético”, las instalaciones radiactivas ya que caen dentro de la competencia exclusiva prevista en el artículo 9.37 del Proyecto de Estatuto, a cuyo comentario nos remitimos.

#### **10.1.8.- “Prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación”.**

En materia de medios de comunicación social la Constitución atribuyó al Estado dos importantes títulos competenciales: “régimen general de comunicaciones... telecomunicaciones... y radiocomunicación” (artículo 149.1.21<sup>a</sup>) y “Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas” (artículo 149.1.27<sup>a</sup>).

Para diferenciar los distintos aspectos que pertenecen a cada uno de los ámbitos competenciales enunciados, el Tribunal Constitucional ha establecido que aquellos aspectos vinculados o conectados con las libertades y derechos fundamentales del artículo 20 de la Constitución pertenecen a la materia medios de comunicación social, mientras que los relacionados con extremos técnicos del soporte del que se sirven tales medios, permanecen dentro de la materia de radiocomunicación, básicamente regulación del espacio radioeléctrico. A este respecto puede consultarse la STC 168/1993, de 27 de mayo.

Por tanto, el Estado dispone de dos títulos competenciales para incidir en materia de medios de comunicación social, y desde dos perspectivas diferentes, lo que determina que, la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Extremadura no pueda tener carácter de exclusividad, sino de competencia compartida.

Por otra parte, en la Propuesta de Reforma, la Disposición Adicional Cuarta regula la asunción expresa de una competencia por parte de la Comunidad Autónoma, que no se ciñe a la televisión sino a todos los medios de comunicación social de carácter público. En buena técnica normativa, y dado que se regula la asunción de competencias en materia de medios de comunicación social, el contenido de la Disposición Adicional Cuarta debería insertarse en el Título I (Competencias) del Proyecto de Estatuto.

La regulación de los medios de comunicación social de carácter público a que se refiere la Disposición adicional deberá comprender el desarrollo y ejecución de las bases estatales del régimen de los medios de comunicación social (artículo 149.1.27<sup>a</sup> de la CE).

También la creación y mantenimiento de medios de comunicación social debe respetar la competencia estatal en materia de régimen general de telecomunicaciones; o, lo que es lo mismo, a la ordenación y gestión unitaria del espacio radioeléctrico que es de exclusiva competencia estatal.

*“En suma, debe entenderse que las facultades autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada vienen condicionadas por las bases y los términos fijados en la legislación estatal (el Estatuto de la Radio y la Televisión y disposiciones complementarias) a que se remiten los propios Estatutos de Autonomía; y entre los extremos que permanecen en el ámbito de la regulación estatal están la delimitación del dominio público radioeléctrico, la elaboración de planes nacionales y la fijación de las condiciones técnicas para la prestación de servicio y el cumplimiento de la disciplina internacional en la materia”. (STC 168/1993, de 27 de mayo).*

La radiodifusión y la televisión tienen naturaleza de servicio público esencial en nuestro ordenamiento jurídico. Incluso, se configuraron inicialmente, como servicios de titularidad estatal, por lo que únicamente podían asumir competencias los Estatutos de Autonomía a través de la creación de un canal otorgado por el Estado en régimen de concesión, en este sentido, la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

Esta situación, no obstante, ha ido evolucionando a través de sucesivas leyes (Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de régimen jurídico del servicio de televisión local por ondas terrestres, reconoce a las Comunidades Autónomas, en su artículo 9.3, la competencia para otorgar concesiones de televisión local; Ley 66/1997, de 20 de diciembre, establece en su Disposición adicional cuadragésimo cuarta que *“Las concesiones para la gestión indirecta de los servicios públicos de radiodifusión y de televisión con tecnología digital terrenal por entidades privadas, serán las que resulten técnicamente posibles, según la disponibilidad del espectro radioeléctrico y con arreglo a los planes técnicos para la prestación de los servicios de radiodifusión y de televisión digital terrenal que apruebe el Gobierno. Su otorgamiento se llevará a cabo por el Estado si su ámbito es estatal y por las Comunidades Autónomas si es autonómico o local”*).

En conclusión, la competencia asumida en este precepto es conforme con el bloque de constitucionalidad. Proponemos, no obstante, la incorporación de la competencia regulada en la Disposición Adicional Cuarta dentro del enunciado del artículo 10.8º.

**Seis.-El apartado segundo de este artículo 10,** determina el alcance de este tipo de competencias compartidas y prevé la potestad de la Comunidad Autónoma de Extremadura de desarrollo legislativo de las competencias que asume y se enumeran en el apartado anterior.

Lo básico, en tanto concepto jurídico indeterminado, no es una noción rígida, sino oscilante, que tiene o puede tener mayor o menor amplitud, dependiendo del contexto, de la materia que se considere y de la situación a la que se aplique.

La STC de 28 de enero de 1982, ha establecido que lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada, es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo que se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual, cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto la hayan atribuido sobre aquella misma materia.

La noción de bases se construye en las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (STC de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero de 1982) como un concepto material, lo que permite al Alto Tribunal entrar a interpretar el contenido, alcance y límites de las bases. Ahora bien, ello no equivale a que este se convierta en legislador, no pudiendo por tanto enjuiciar el contenido con el que se ha definido lo básico dentro de la extensión material constitucionalmente prefigurada (STC154/1988, de 21 de julio).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional optó por abrir una línea mucho más equilibrada, configurando un concepto dual material-formal de la noción de bases que se mantiene en los sucesivos pronunciamientos sobre el tema (SSTC 80/1988, F. J. 5º; 227/1988, F. J. 32º ; 248/1988, F. J. 5º ; 15/1989, F. J. 3º ; y 35/1992, F. J. 5º).

Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, se ha reiterado que el control de la normativa básica exige valorar en la misma una doble esfera, material y formal. La primera responde a la necesaria evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas. El Tribunal Constitucional, a este respecto, ha señalado que el Estado, efectivamente no puede agotar la legislación de una materia, aunque esté conceptuada como básica en favor de la instancia estatal. Es menester, en cambio, que se reserve un ámbito “sustancial” de la regulación de la materia para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia, para que esta sea verdaderamente concurrente.

A la dimensión formal de la normativa básica atiende el principio de ley formal, en razón al cual sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas (STC 213/1994, de 14 de julio). No obstante, como excepción a dicho principio de ley formal el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los



preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases.

Este control formal trata de velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura.

Como contrapunto y, a la vez, complemento de la noción bases, se sitúan las operaciones de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, que son definidas como la función legislativa autonómica destinada a ocupar el espacio normativo que deja el legislador estatal al establecer las bases. Así, *sensu contrario*, la doctrina ha llegado a definir el desarrollo normativo como todo lo que no es legislación básica, definición tautológica, que representa exactamente lo que la Constitución establece para los Estatutos de Autonomía, que deberán operar recogiendo todo lo no reservado al Estado en el artículo 149, es decir, *“llenando o cubriendo los huecos que dejan las competencias estatales, todo lo no básico”*.

El Tribunal Constitucional, ha apuntado algunos rasgos de estas últimas operaciones normativas. Cabe destacar su afirmación de que la formulación de las bases tiene que permitir una actividad de desarrollo legislativo en la que quepan “opciones diversas”, así como su clara afirmación de que la actividad normativa de desarrollo es distinta de la reglamentaria (SSTC de 28 de julio de 1981 y 28 de enero y 8 de febrero de 1982).

En este sentido, la STC de 28 de abril de 1983 explícitamente indica que *“nunca la fijación de bases (...) debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades”*. En el mismo sentido, las mas recientes SSTC de 11 de diciembre de 1986, 22 de marzo de 1988 y 4 de julio de 1991.

Como consecuencia de todo lo expuesto, valga decir que la función directiva de la legislación básica estatal parece que no habría de ir mas allá de los criterios de orientación generales o valores de fondo que forzosamente han de quedar comprendidos en la disciplina normativa estatal; es decir, en las leyes formales básicas.

**Siete.-** El **artículo 11.1** hace una enumeración exhaustiva de las competencias en materia de ejecución.

-De los epígrafes **3, 4, 5, 6, 8, 9, 11 y 12** no hemos de hacer consideración alguna por cuanto son ajustados a la Constitución y a la jurisprudencia que la interpreta .

**-Comentario de los epígrafes siguientes:**

**11.1.1.-“Sistema penitenciario”.**

La atribución de competencias ejecutivas en materia de sistema penitenciario, suponen una novedad respecto al Estatuto de Autonomía vigente. Particularidad, sin embargo, reflejada al albur de las recientes reformas operadas en los Estatutos de Aragón y Cataluña

Partiendo de la unicidad del Sistema Penitenciario Nacional, por el que se reserva competencia exclusiva del Estado en dicha materia, en virtud del artículo 149.1.6 de la Constitución, el mismo se configura como un sistema único que integra un conjunto de establecimientos intercomunicados y gestionados, bien por la Administración del Estado, en algunos casos, bien por la Administración Autonómica. Este sistema es instrumento para el cumplimiento de fines globales del Estado conjunto, por lo que resulta de todo ello que las decisiones que afectan a todo ese sistema -como son, necesariamente, las referidas a su capacidad total, óptima y máxima, y, en consecuencia, a la capacidad de los establecimientos integrados- han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación.

En el anterior sentido se ha pronunciado la STC104/1988, de 8 de junio, determinando el ámbito competencial de autonomía de ejecución respecto a la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de su actividad por las Comunidades Autónomas, que incluye la dirección, organización e inspección de los centros penitenciarios. De todo lo cual, se extrae que el precepto comentado no plantea problemas de constitucionalidad.

**11.1.2.- “Nombramiento de notarios, registradores de la propiedad y mercantiles y otros fedatarios públicos. Participación en la fijación de las demarcaciones de notarías y registros de la propiedad y mercantiles. Registro civil”.**

No es una novedad de fondo el presente apartado respecto a las precisiones recogidas por el Estatuto vigente, puesto que ya era contemplada en el artículo 44.4, dentro del Título III, del Poder Judicial, de la redacción original, en remisión del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la materia. Se reorganiza su ubicación, más acorde y dentro de la lógica competencial que demandaba la materia, presentándose dentro de las competencias ejecutivas atribuidas a la Comunidad Autónoma, que se amplían al concreto ámbito del Registro Civil.

En primer lugar y respecto al nombramiento de notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, así como otros fedatarios públicos, es una materia que se debe abordar atendiendo a lo dispuesto en los artículos 149.1.8ª y 149.1.18ª de la Constitución Española y en relación con el artículo 103 de la misma. El punto de partida es la consideración de Notarios y Registradores como cuerpos nacionales de la función pública del Estado, por lo que su

dimensión supra autonómica en lo que afecta a la selección, formación y perfeccionamiento ha sido admitido por la doctrina del Tribunal Constitucional en las SSTC 25/1983, de 7 de abril y 56/1990 de 29 de marzo, que también admiten la gestión única en relación con ascensos y situaciones administrativas, dada la unidad del cuerpo.

Sin embargo, desde un punto de vista genérico, se debe tener en cuenta que, tradicionalmente, el ingreso en la función pública, se ha configurado como un procedimiento complejo en el que se distinguen diversas fases o etapas que van, desde la fijación de las condiciones generales de las convocatorias y concursos, al anuncio y publicación de éstos, la constitución de los Tribunales que han de juzgar las diversas pruebas, la realización de éstas, la propuesta de candidatos, su nombramiento y su toma de posesión. Ni la experiencia histórica, ni el uso común del término «nombramiento», permiten deducir, sin más análisis, que englobe o comprenda, aparte de la fase o momento específico de designación formal del propuesto (a través de un proceso de selección propio) para concreto cargo o plaza, otras fases o momentos anteriores, dotados de propia especificidad, como tampoco se deriva forzosamente que haya de ser la misma autoridad la competente para la dirección y realización de todas estas etapas. Por ello, según la STC 81/1984, de 20 de julio, el término «nombramiento» debe entenderse como concreta designación, que se produce en una fase posterior a la convocatoria y pruebas de ingreso, por lo que su atribución corresponderá al encuadre competencial que venimos argumentando, y así ha sido asumido de forma reiterada y pacífica en las SSTC 42/1983, de 20 de marzo, 72/1983, de 5 de agosto, 73/1983, de 30 de julio, 65/1984, de 19 de junio, y 81 y 82/1984, de 20 de julio.

En segundo lugar y por lo que respecta a la participación en la fijación de notarias y registros de la propiedad y mercantiles, la competencia de la Comunidad Autónoma deriva de su participación en la forma de decisión mediante la evacuación de informes no vinculantes, puesto que, como señala la STC 97/1989, de 3º de mayo, con cita de las SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 95/1984, de 18 de octubre, y, 87/1984, de 11 de mayo, la decisión última corresponde al Estado.

Enlazando con lo anterior, y en cuanto a la redacción final contemplada que incluye al Registro Civil en el mismo apartado, lo que pudiera parecer una novedad estatutaria, no es sino el común reflejo de las redacciones otorgadas en las recientes reformas de Cataluña (artículo 147.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y Andalucía (artículo 77. 2º de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), articulándose su título competencial en torno al citado artículo 149.1.8 de la Constitución Española, que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos y es esta competencia la que ampara al mismo para determinar la demarcación registral, a ello se refieren las SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 33/1982, de 14 de junio, y 39/1982, de 30 de junio. Sentado lo cual, el presente precepto no

presenta problemas de constitucionalidad.

**11.1.7.-** *“Trabajo y relaciones laborales, incluyendo la función pública inspectora. Las políticas activas de ocupación, la gestión de los fondos de protección del desempleo, la intermediación laboral, la seguridad y salud en el trabajo y la formación profesional continuada”.*

El apartado, en esencia y no obstante las observaciones que se harán a continuación, representa la continuidad de la competencia ejecutiva en materia laboral introducida en el Estatuto de Autonomía con la reforma de la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, en virtud del artículo 9.14 aún hoy vigente. La presente atribución no puede ser contemplada, pese a la exclusiva competencia estatal que refiere el artículo 149.1.7ª de la Constitución, sin su exacta incardinación en los Principios Rectores de la Política Social y Económica de la Norma Fundamental; en este sentido, la STC 360/1993, de 3 de diciembre. El concepto de “legislación laboral”, incluye también los reglamentos ejecutivos, según el Fundamento Jurídico de la STC 18/1982, cuya doctrina encuentra confirmación en las SSTC 39/1982, 7/1985 y 249/1988, todas las cuales permite concluir que corresponde al Estado en este ámbito tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, quedando para la Comunidad Autónoma la función reglamentaria tocante a los aspectos organizativos de su Administración en la materia.

Por lo que se refiere al argumento de la subsunción de la competencia en la materia relativa al fomento del empleo, bastará traer a colación la ya citada STC 249/1988 cuando declara que la finalidad de la medida, el fomento del empleo, no excluye la naturaleza laboral de la materia. Y, en lo que respecta a la seguridad e higiene en el trabajo, ésta se presenta como objeto de derechos y obligaciones, además de determinar un deber general que incumbe a los poderes públicos en virtud del artículo 40.2 CE, según la STC 195/1996, de 28 de noviembre.

Sentado lo anterior debemos referirnos a una cuestión meramente formal. Se debería redactar con más precisión el apartado planteado, lo que exigiría la eliminación de la frase *“y de la formación profesional continuada”*, dado que la alusión a *“políticas activas de ocupación”* contiene lo anterior. Se sugiere su eliminación.

**11.1.10.-** *“Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión se convenga con la Administración del Estado”.*

Partiendo del artículo 149.1.28 de la C.E, la STC 17/1991, de 31 de enero, advierte que la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, por lo que la defensa del acervo cultural compete a todas las Administraciones Públicas. Debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado, según la STC 49/1984, en el

área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias.

El Estado debe, según la STC 17/1991, de 31 de enero, regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario. Empero, el límite dimanante entre las previsiones contempladas en el presente apartado y la competencia que desde el título exclusivo de cultura se consagra en el artículo 149.2 al Estado, siendo desligado en la STC 109/1996, de 13 de junio, con cita de las anteriores SSTC 17/1991, 143/1985, 153/1985, 49/1984, 149/1985, 84/1983, 106/1987, 153/198 y 17/1991.

La nueva redacción otorgada amplía el concepto, en mor de la vorágine tecnológica de nuestro tiempo, a futuros términos asimilables, pensemos por ejemplo que la gestión de videotecas era algo inimaginable por su inexistencia, dentro del razonamiento que condujo la redacción del constituyente de 1978. Sin embargo, sintetiza la redacción aún vigente cuando contempla que *“los términos de la gestión serán fijados mediante convenio”* y plantea la cuestión de una posible asunción de competencias a través de la firma de dichos convenios que, por otra parte, responden al principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías y en el que debe de profundizarse, que pudiera interferir el ejercicio de las competencias autonómicas si se trata de competencias plenamente exclusivas del Estado, por un lado, o las Comunidades Autónomas, por otro.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha razonado con acierto, en su Sentencia 13/1992 de 6 febrero, que la fórmula del Convenio no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo. Por su parte, la STC 96/1986 de 10 julio, con fundamentos jurídicos y cita de la STC 71/1983 de 29 julio, resolvía que, con base en el deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos Administraciones territoriales.

La aparente controversia quedaría resuelta con una redacción alternativa, similar a la que se contiene en los artículos 68.2, 77,9<sup>a</sup>, 127.2 y 51.5<sup>a</sup> de los recientes Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Cataluña y Valencia respectivamente, que ajustaría el presente artículo 11.1.10<sup>a</sup> a los parámetros constitucionales contenidos en el artículo 149.1.28<sup>a</sup> CE, por lo que se propone una nueva redacción en los siguientes términos:

**10) Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión no se reserve expresamente el Estado.**

**Ocho.-** El apartado 2 del artículo 11 concreta las potestades que deben entenderse comprendidas en las funciones ejecutivas, señalando la potestad reglamentaria organizativa y la adopción de planes, medidas, decisiones y actos.

Adquiere aquí su pleno sentido, dentro del ámbito de actuación del presente artículo, el binomio de distribución competencial enmarcado por los regímenes constitucional y estatutario, en el que, de acuerdo con el principio dispositivo, que preside el Título VIII de la Norma Fundamental, es al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma al que corresponde determinar, incluso con criterio de ordenación o tipología competencial, las atribuciones que asume. Este razonamiento subyace en la doctrina constitucional desde la ya lejana STC 76/1983, de 5 de agosto.

El alcance que debe concederse a los conceptos «legislación» y «ejecución» como criterio de deslinde competencial es el que resulta de una reiterada y consolidada jurisprudencia constitucional elaborada en torno a otros preceptos constitucionales y estatutarios que emplean la misma técnica (SSTC 33/1981; 18/1982; 35/1982; 39/1982; 7/1985; 249/1988; 180/1991; entre otras muchas). De conformidad con esta doctrina constitucional, es preciso huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos «legislación» como «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, «legislación» al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de Ley, y la interpretación que asimila «ejecución» al conjunto de actos concretos relativos a una determinada materia.

La doctrina expuesta se contiene, en esencia, en la STC 100/1991, que establece que cuando la Constitución usa el término "legislación" y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre ley y reglamento. Se trata, por tanto, de un concepto material de legislación y no formal.

La función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía en aquellas materias sobre las que la Constitución reserva al Estado la legislación comprende la potestad de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa (SSTC 18/1982; 35/1982 y 39/1982).

Como complemento a la doctrina del Tribunal Constitucional citada, debemos reseñar que el Alto Tribunal ha dado cobertura a determinadas situaciones específicas en relación a la actividad de ejecución. Así, en ocasiones ha incluido actos de ejecución dentro de la noción de bases, pero con carácter excepcional y otras veces ha atribuido competencias ejecutivas al Estado en

ámbitos materiales en los que no dispone de competencias específicas, por aplicación de títulos de naturaleza horizontal o transversal. También ha reconocido al Estado competencias de ejecución por la entrada en juego de intereses supracomunitarios sobre un determinado ámbito material. Incluso, ha señalado la concurrencia de competencias ejecutivas sobre los mismos ámbitos materiales. Y, finalmente, ha sostenido que el Estado sigue manteniendo competencias de ejecución en tanto no se hayan transferido efectivamente los servicios a las Comunidades Autónomas.

Como en los artículos precedentes, en este artículo 11.2º se explicita en el apartado segundo del precepto, tras el elenco de materias asumidas, el contenido de las potestades autonómicas. En el caso que nos ocupa la Comunidad Autónoma de Extremadura asume la potestad reglamentaria organizativa, así como la adopción de planes, (debería añadirse programas, o sustituirse por la más genérica expresión de instrumentos de planificación), medidas, decisiones y actos. Esta regulación es plenamente conforme con la Constitución y con la doctrina constitucional comentada.

#### **Nueve. Otras consideraciones sobre competencias.**

**A)** Competencias que pueden asumirse como exclusivas, en un nivel superior al consignado en la proposición de reforma estatutaria

##### **1.- Consultas populares.**

Debiéndonos remitir a nuestras consideraciones al artículo 10.1.2

**2.- Educación y enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades. En particular, el régimen, organización y control de los centros educativos, del personal docente, de las materias de interés regional, de las actividades complementarias y de las becas con fondos propios.**

Por las razones expuestas con ocasión del análisis del artículo 10.1.4.

**B)** Competencias que aparecen en otros Estatutos y que pueden ser asumidas como competencia exclusiva

##### **1.- Normas procesales derivadas del derecho propio**

La legislación procesal, reservada al Estado como competencia exclusiva en el artículo 149.1.6ª CE, no es plena o absoluta, pues el citado precepto constitucional permite un espacio de normación a las Comunidades Autónomas, al señalar *“sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden (el orden procesal) se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”*. Los Estatutos de nueva generación, como el de Cataluña, artículo 130, Valencia, artículo 49.1.3ª, y también, el Estatuto vasco, artículo 10, de Galicia, artículo 27, de Aragón 71, y de las Islas Baleares, artículo 31, en este último caso de desarrollo legislativo, contemplan, expresamente, entre sus competencias exclusivas la de dictar

normas procesales derivadas del derecho sustantivo propio de la Comunidad Autónoma. Así la STC 47/2004, de 25 marzo, declara:

*“En primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [ SSTC 71/1982, de 30 de noviembre , F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 173/1998, de 23 de julio , F. 16 c)*

*En segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6ª CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6ª CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas ( SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 121/1992, de 28 de septiembre, F. 4; 127/1999, de 1 de julio, F. 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, F. 5).”*

## **2.- Recurso gubernativo frente a la denegación de calificación de un registrador.**

El reconocimiento de la existencia de un derecho propio de Extremadura en el artículo 9.4º, del Proyecto de Estatuto (competencia exclusiva en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, especialmente del Fuero del Baylio), asumido sin otros límites que los establecidos en el artículo 149.1.8ª de la Constitución, implica la generación de posibles conflictos frente a la calificación negativa de determinados instrumentos para su inscripción en el Registro de la Propiedad, basándose en normas del citado derecho especial.

A la vista de estos hipotéticos supuestos sería conveniente reconocer en el Estatuto competencias en materia de recursos gubernativos frente a las calificaciones de los registradores y la atribución del conocimiento y resolución del mismo a algún órgano concreto.



Posibilidad que la propia Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, permite en la Disposición adicional séptima (según redacción dada por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre): *“Cuando el conocimiento del recurso gubernativo contra la calificación negativa de un Registrador de la Propiedad basada en normas de derecho foral esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la comunidad autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la Dirección General de los Registros y Notariado, ésta lo remitirá a dicho órgano”*.

La Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, regula en el Título XIV los denominados Recursos contra la calificación; preceptos que han tomado nueva redacción tras la reforma operada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. En la nueva regulación se contempla el recurso gubernativo como potestativo, pudiendo los interesados acudir directamente a la vía judicial.

En lo que respecta a la competencia, el artículo 324 la atribuye, con carácter general, a la Dirección General de los Registros y del Notariado, salvo que el conocimiento del recurso esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, en cuyo caso el recurso se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la mencionada Dirección General, ésta lo remitirá a dicho órgano.

Es decir, la regulación es sustancialmente idéntica a la contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial y da por sentado que la atribución de la competencia se hará por el respectivo Estatuto de Autonomía a favor de un órgano judicial ejerciendo funciones administrativas y no judiciales. Sin embargo, debe ser el Estatuto de Autonomía la norma que atribuya dicha competencia, sin que pueda quedar condicionada por las leyes estatales citadas.

Otros Estatutos de Autonomía han regulado esta cuestión, como es el caso del País Vasco (artículo 14), Galicia (artículo 22), Aragón (artículo 78), Islas Baleares (artículo 94) y Navarra (artículo 61). En todos estos Estatutos se atribuye la competencia, en sintonía con la Ley Orgánica del Poder Judicial, a los órganos jurisdiccionales radicados en la respectiva Comunidad Autónoma, sustrayendo estos conflictos del conocimiento por la Dirección General de los Registros y del Notariado. No hay homogeneidad respecto a la referencia al derecho cuya aplicación haya suscitado el conflicto, ya que en unos casos se utiliza la expresión derecho foral, en otros derecho privativo y en otros normas emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Se prefiere la expresión derecho propio, recogida en el artículo 9.4º del Proyecto y que engloba las normas consuetudinarias y las emanadas de los órganos de la Comunidad en ejercicio de sus competencias (piénsese, por ejemplo, en la regulación de los actos y documentos de naturaleza urbanística

regulados en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, y que tienen acceso al Registro de la Propiedad; proyecto de reparcelación, v.g.).

Además, la Disposición adicional 24<sup>a</sup> de la Ley Hipotecaria extiende el recurso a los títulos presentados en el Registro Mercantil y en el de Bienes Muebles, por lo que entendemos que la regulación estatutaria debe abarcar también a estos registros.

Como no se trata de un proceso judicial, no consideramos adecuado su tratamiento en el Título III (Del Poder Judicial en Extremadura) como han hecho otros estatutos. Se trata de una competencia vinculada al Derecho propio que debe asumir la Comunidad Autónoma, por lo que debe añadirse un epígrafe nuevo en este artículo.

**C)** Competencias que aparecen en otros estatutos y que pueden ser asumidas como competencias de desarrollo normativo y ejecución.

### ***Medio Ambiente***

Establece el artículo 149.1.23<sup>a</sup> que corresponde al Estado, junto con la normación básica sobre *montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*, la competencia para determinar la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección”*. En su aplicación los Estatutos, y entre todos el extremeño, establecen, correlativamente la competencia autonómica para el desarrollo de tal legislación básica. Así el vigente Estatuto de Autonomía de Extremadura recoge en el artículo 8.8 , entre las materias que asume la Comunidad Autónoma del desarrollo legislativo y ejecución, en la *“Protección del Medio Ambiente. Normas adicionales de protección.”*

Por otra parte, en los estatutos de nueva generación se empieza a distinguir entre el medio ambiente en sentido estricto, de las normas adicionales, mientras que las primeras solo es posible trasladar a las CC.AA. el desarrollo legislativo y ejecución, para la segundas tal límite no existe y se pueden asumir plenamente. Así aparece en los estatutos de Cataluña, artículo 144, de Aragón artículos 71 y 75, de las Islas Baleares, artículo 30, y de Castilla-León, artículos 70 y 71.

Tal distinción encuentra su base en el propio texto constitucional y ha quedado expuesto y sobre ella el Tribunal Constitucional, en multitud de resoluciones, entre ellas la STC 306/2000 (Pleno), de 12 diciembre, que declara: *“Dentro de este marco general, el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el artículo 45.2 CE (STC 64/1982, de*

4 de noviembre [RTC 1982, 64], F. 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989, de 19 de octubre F. 2; 102/1995, F. 9; 156/1995, de 26 de octubre, F. 4, y 15/1998, de 22 de enero, F. 13).

Y sirvió de base en la STC 123/2003, de 19 junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de Extremadura.

En la propuesta de reforma se establece, en el artículo 9.1.33, y como competencia exclusiva las “Políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental”, pero a diferencia de lo que hemos señalado en el marco estatuario comparado no aparece referencia alguna a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en “medio ambiente” lo que dado el principio dispositivo que rige en materia de asunción de competencias tal competencia, que insistimos se dispone actualmente, no sería asumida por nuestra Comunidad Autónoma.

**D)** Competencias que aparecen en otros estatutos y pueden ser asumidas como competencias ejecutivas:

**1.- Fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros.**

La particularidad de nuestra Comunidad Autónoma respecto al fenómeno migratorio no puede soslayarse en beneficio de un texto que se reforma con vocación de permanencia en el tiempo. Ciertamente la situación del mercado laboral de los extranjeros en Extremadura no es comparable al catalán, cuyo Estatuto de Autonomía recoge dicha competencia en el artículo 147.2, pero sí al de Castilla y León, que contempla su redacción en términos literales en su artículo 76.2

Los artículos 149.1.2<sup>a</sup> y 149.1.7 de la Constitución, integran inmigración y extranjería, así como trabajo y relaciones laborales dentro del título competencial exclusivo del Estado, y por lo que, en principio, la redacción del apartado admitiría la duda de inconstitucionalidad.

En principio, pudiera parecer que el título competencial preferente es el de inmigración y extranjería, puesto que, la concesión de autorizaciones de trabajo a los extranjeros, a menudo va sujeta al permiso de residencia. Ahora bien, si en base al precepto 11.1.7 que se contempla en este mismo Estatuto y conforme con lo argumentado sobre el mismo, competen a la Comunidad Autónoma la

ejecución de políticas activas de ocupación, regulando el mercado de trabajo, la materia predominante es la laboral, subsumible entonces dentro del artículo 149.1.7 de la Constitución y conforme con todo lo expuesto en este mismo Dictamen respecto a la atribución de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma.

## **2.- Gestión del catastro.**

Cuestión en la que nos remitimos a lo que se expone *infra* con ocasión del artículo 89.1.

**Diez.** En el **artículo 12** se regulan las potestades de desarrollo y ejecución de normas supranacionales, quedando comprendidas entre ellas los tratados y convenios internacionales en los que sea parte el Reino de España y las normas derivadas de los tratados Constitutivos de la Unión Europea, cuestión sobre la que existe una prolija doctrina constitucional.

Debemos señalar, en este sentido, la distinción que hace Tribunal de dos cuestiones próximas conceptualmente y, por ello, muy relacionadas, así en la STC núm. 45/2001 (Pleno), de 15 febrero, discrimina entre ejecución de la normativa supranacional, fundamentalmente europea, de lo que es la garantía de la ejecución, y declara: “...este Tribunal distingue con nitidez entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones «ius comunitarias». Y, a propósito, ha declarado que «la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia ... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario» (STC 236/1991, de 12 de diciembre, F. 9), «a pesar de que [el artículo 93 CE] necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista (STC 252/1988, F. 2) articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados» (STC 80/1993, de 8 de marzo, F. 3). Esta función de garantía puede obligar, en supuestos de concurrencia competencial, «a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que "sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados" (STC 252/1988, F. 2)» (STC 79/1992, de 28 de mayo, F. 1), pero «ello no quiere decir que la previsión del artículo 93 CE configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado» que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, F. 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia.”

El Tribunal también se pronunció sobre los textos originarios de los distintos Estatutos en los que no existía una cláusula específica de la ejecución del derecho internacional y del comunitario derivado, como de hecho ocurrió en el caso de Extremadura, cuyo vigente artículo 15.2 es el antecedente idéntico del apartado 2 de este artículo 12, pero que fue introducido en la reforma estatutaria operada por la Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo. En la STC

núm. 236/1991 (Pleno), de 12 diciembre sostiene: *“En suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario; de este modo, en materias de pesas y medidas la ejecución del derecho comunitario se efectuará por las mismas Administraciones que tienen la competencia para realizar análogas o similares actuaciones en el ordenamiento interno...”*

Pues bien, para el establecimiento de una competencia general, relacionada con las materias correspondientes, aparece el artículo que se dictamina, debiendo señalar que cuando se alude a la ejecución de tratados y convenios internacionales no son sólo medidas de orden ejecutivo, sino que pueden llegar a considerarse plenas, legislativas o de complemento normativo, siempre en atención al núcleo de competencias asumidas en los preceptos antecedentes.

Para sintetizar la posición constitucional en la materia sirve de compendio la doctrina contenida en la STC 33/2005 (Pleno), de 17 febrero, en la que, luego de una extensa cita de resoluciones anteriores, establece:

1°. En el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario o del derecho internacional no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario.

2°. La determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, *“se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas”* (STC 236/1991, de 12 de diciembre, F. 9).

3°. El Gobierno de la nación debe poseer los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 Constitución, STC 252/1988, F. 2, esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales. Por eso al Estado corresponde establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria» ( STC 148/1998, de 2 de julio, F. 8).

4°. En todo caso, la normativa comunitaria pueda ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión, ya que *«... la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío»* (STC 102/1995, de 26 de junio, F. 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la

*normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el Derecho interno. (STC 13/1998, de 28 de junio, F. 3),*

Debemos sostener, por tanto, la plena constitucionalidad del precepto, si bien, para ajustarnos a la terminología propia de las relaciones internacionales se propone sustituir el término “suscritos” que aparece en el 2º apartado por el de “ratificados” evitando así reconvenciones del Alto Tribunal como la que aparece en su STC 58/1982 (Pleno), de 27 julio, cuando dice; “*La manifiesta incorrección técnica de la redacción, que alude a «los convenios o tratados firmados por España», en lugar de aludir a aquellos de los que España es parte, que son, como es evidente, los únicos con fuerza vinculante...*”

**Once.** El **artículo 13** detalla, sin animo exhaustivo, una serie de potestades y facultades implícitas al ejercicio de las competencias, con independencia del grado en que se asumen, entre ellas, la gestión del demanio especial afectado, la declaración de utilidad pública o interés social, a efectos expropiatorios, el ejercicio de la potestad de fomento, para concluir con una cierta atribución de participación en las decisiones estatales que afecten a los recursos o riqueza de la Comunidad Autónoma.

En realidad este derecho o facultad de participación no es una facultad asociada a la competencias asumidas, sino una verdadera competencia ex novo sobre la que se indicará su anclaje constitucional, señalando también su incorrecta ubicación sistemática, que debería ser en el Título V.

### **A) Dominio Público**

Profusa es la jurisprudencia constitucional sobre el demanio público que si bien no es título delimitador de competencias, como expuso la STC 77/84 de 3 de julio, y se reitera en posteriores pronunciamientos.

En efecto, se ha tratado el espacio público radioeléctrico, STC 88/1995 (Sala Primera), de 6 junio en referencia a la televisión privada por ondas de ámbito local; la STC 127/1994 (Pleno), de 5 mayo sobre el servicio público televisión y televisiones privadas; la STC 168/1993 (Pleno), de 27 mayo, y la STC 189/1991 (Pleno), de 3 octubre, sobre la ordenación de las Telecomunicaciones, la STC 248/1988 (Pleno), de 20 diciembre sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Sobre dominio público marítimo terrestre y litoral y las STC núm. 46/2007, STC 195/1998, de 1 octubre, STC 149/1991 de 4 julio y STC 198/1991 de 17 octubre.

Sobre Dominio público portuario de titularidad autonómica la ATC 34/2009, de 27 enero, STC 40/1998 de 19 febrero, STC 193/1998, de 1 octubre, y STC 63/2003, de 27 marzo

Y, en fin, sobre dominio público hidráulico se contiene un amplio elenco de la doctrina del Alto Tribunal al respecto en la ya reiteradamente citada STC núm. 247/2007 (Pleno), de 12 diciembre, que remite a la STC 227/1988 en la que se declara que la titularidad estatal del dominio determina potestades dominicales que sólo puede atribuirse y autoimponerse el propio Estado, y además, demanialidad aparta a los bienes así calificados de las relaciones ordinarias entre particulares (artículo 132.1 CE), lo que remite a diversas competencias estatales. En resumen, para el Tribunal:

1º Son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural.

2º El artículo 132.2 de la C.E no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de Ley obviamente de ley del Estado para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.

3º La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio "natural", formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal.

4º La afectación general al dominio público mediante ley, de todo un género de bienes definidos por sus características naturales, compete en exclusiva al Estado por estar incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el artículo 149.1.8ª de la Constitución, porque atañe a la igualdad en las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles que el Estado debe garantizar ex artículo 149.1.1ª de la Constitución.

5º De las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen.

Para concluir la Sentencia indica que: *“En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la declaración de demanialidad de las aguas continentales no las convierte en espacio físico ajeno al ejercicio de las competencias de los diferentes entes territoriales, pues según «una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/1984, F. 3; 227/1988, F. 14, y 103/1989, F. 6, la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno,*

*ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad [STC 149/1991 F. 1 c)] (STC 9/2001, de 18 de enero, F. 16)”. Y, en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 118/1998, de 4 junio, 110/1998, de 21 mayo, 15/1998, de 22 enero y 227/1988, de 29 noviembre.*

## **B) Expropiación**

Se discutió en el pasado si las Comunidades Autónomas, para el ejercicio de sus competencias, podían declarar genéricamente mediante ley la utilidad pública o el interés social a efectos de expropiación toda vez que el artículo 149.1.18ª atribuye al Estado la exclusiva competencia sobre expropiación forzosa. Cuestión ésta que con el apoyo de otras anteriores (SSTC 37/1987 y 17/1990) fue analizada en la STC 186/1993 (Pleno), de 7 junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta Senadores contra la Ley 1/1986, de 2-5-1986, de la Asamblea de Extremadura, sobre la dehesa en Extremadura, que sostiene que: *“en Sentencia 37/87 y en otras posteriores [por ejemplo, STC 17/1990, fundamento jurídico 10] ya se ha reconocido que «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia».*

Precisamente, la STC 37/1987 (Pleno), de 26 marzo, recordaba que la expropiación forzosa, tiene un doble contenido, pues es garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (artículo 33.3 de la Constitución), y por ser una garantía de derechos la Constitución, y para este objetivo establece un procedimiento expropiatorio común a todo el Estado.

Ahora bien, la institución expropiatoria *“cumple el precepto constitucional de considerar la función social de la propiedad, dotando a los poderes públicos de un instrumento positivo para cumplir y alcanzar el interés general, sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social”* (STC 166/1986, de 19 de diciembre, F.J.13). Y en este aspecto ya no es predicable esa uniformidad, de suerte que tanto la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa*



*expropiando*, son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. Y por ello: “no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados.”

### **C) Subvenciones.**

Sobre subvenciones existe una abundante doctrina constitucional, que sintetiza, y declara, la STC 13/1992, de 6 de febrero, en los siguientes términos: “1.º Que no existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el sólo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985 y 145/189) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986).

2.º Que, «antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada» (STC 95/1986 y 96/1990, fundamento jurídico 15).

3.º En consecuencia la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concurrentes con la que ostente la Comunidad Autónoma a la que se transfiera la subvención (SSTC 201/1988, f j 2.º y 188/1989, f j 3.º). Pues «si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, f j 3.º).

4.º De ello se deriva que «el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general» (SSTC 201/1988 y 96/1990, f j 15).

5.º *La regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan tan bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 y 188/1989). La gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es constitucionalmente admisible «si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (SSTC 95/1986, 152/1988 y 201/1988).*

6.º *Habrà que estar a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el artículo 156.1 de la CE» (STC 96/1990, fundamento jurídico 15).*

Por último, la STC 230/2003 (Pleno), de 18 diciembre, matiza respecto al control financiero de las subvenciones por la Administración del Estado, lo siguiente: "f) ....el control financiero de la Intervención General del Estado sólo es propio de las subvenciones que corresponda controlar al Estado, según se prevé en los artículos 81.1 y 5 d) de la misma Ley General Presupuestaria, de modo que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo puede ejercerse hasta el momento en que los créditos presupuestarios destinados a estas subvenciones sean librados a las Comunidades Autónomas, según dispone el artículo 153.2.6 de la Ley General Presupuestaria [ STC 190/2000, de 13 de junio F. 11 h)]» (STC 95/2002, F. 18)."

Obviamente, la doctrina que antecede se puede aplicar a la potestad de gasto que tienen las CC.AA en relación con las competencias asumidas que, sin duda, está comprendida entre las funciones ejecutivas de toda administración pública.

#### **D) Actividades y potestades públicas.**

Es clásica la distinción trimembre de las actividades públicas de la administración, como de servicio público, de policía y de fomento según estableció el profesor Jordana de Pozas. En tal clasificación, la actividad subvencional se incluía, y así se hace en la proposición, en la de fomento.

Ahora bien, el Consejo debe reparar que la mención de una de las clases de la actividad pública y no de las demás introduce una cierta inseguridad jurídica al intérprete, pues ha de indagar en la intención del legislador estatuyente con las herramientas del análisis hermenéutico. Entiende el

Consejo, por ello, que es muy necesario huir, en lo posible, de interpretaciones, no siempre unívocas, evitando ese incremento de la inseguridad jurídica perfectamente soslayable, cuando por otra parte, conforme a la doctrina constitucional expuesta, determinadas concreciones y el control de las subvenciones compete a la Comunidad Autónoma, aunque provengan de fondos estatales.

Por ello se sugiere la siguiente redacción:

**2. En todas las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de policía, de servicio público y de fomento, pudiendo regular la concesión y control de subvenciones con cargo a fondos propios y, en su caso, a los provenientes de otras instancias públicas.**

### **E) Derecho de participación**

Sin perjuicio de lo indicado ya sobre la ubicación sistemática de este novedoso precepto, resulta conforme a la Constitución, pues deriva de principios básicos, como son los de colaboración, cooperación, coordinación, auxilio mutuo, e información recíproca, según jurisprudencia reiterada del TC desde la STC18/82, de 4 de mayo, sin necesitar su anclaje en preceptos concretos, al tener el carácter de implícitos en el sistema de organización territorial.

En relación con lo anterior está la doctrina del interés respectivo, en este caso autonómico, que enunció en la STC 4/1981, de 2 de febrero, cuando declaró que: *“Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.*

*De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.*

*De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma.”*

De modo que ese interés es el que determina la legitimación ante el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad. Así la STC 194/2004, de 10 noviembre, que afirma que: *“De acuerdo, pues, con esta doctrina del Tribunal Constitucional, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo*

*cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las Leyes estatales, como por el hecho de que el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a Leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación "a su propio ámbito de autonomía" no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino en favor del reconocimiento de la legitimación».*

Si ese interés autonómico legitima para acudir en solución de conflictos ante el Tribunal, también legitima para ser escuchado en las fases previas a la toma de decisiones, por otra parte muy en la línea de ese concepto que se denomina "democracia participativa" y que se va plasmando en las regulaciones de los procedimientos, generales o sectoriales.

**Doce.** Sobre el **artículo 14** que bajo la rúbrica "Homogeneidad competencial" alude, más que regular, las formas de ampliación competencial en términos de velada coordinación con otras CC.AA.

### **SÉPTIMO.- Consideraciones al Título II. De las instituciones de Extremadura.**

**Uno. A)** Se regula en este título segundo, comprensivo de artículos 15 a 48, con la rúbrica "**De las Instituciones de Extremadura**" el elenco de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma principiando con un artículo de entrada, el 15, en el que se distinguen los poderes de la Comunidad Autónoma y las instituciones de relevancia institucional, señalando entre los primeros la Asamblea, el Presidente y la Junta de Extremadura, y entre las segundas, dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Personero del Común.

Tal elenco de los poderes estructuran a la Comunidad Autónoma, como entidad política y jurídica en la que, siguiendo la tradición conceptual, no sólo comprende a la población y el territorio, sino que también requiere el diseño del armazón institucional que, en este caso, acentuando su carácter político, requiere una división de poderes, y la regulación primigenia de sus interrelaciones, que es la base de un sistema político democrático y constitucional según la afirmación clásica. Se refieren así a los poderes legislativo y ejecutivo dejando extramuros al Judicial por cuanto el mismo ha de considerarse, exclusivamente, un Poder del Estado que el diseño constitucional no permite considerar territorializable, conforme la doctrina contenida en las SSTC 56/1990, de 29 marzo y 62/1990, de 30 de marzo, y precisamente por ello, se establece un título específico, el III que lleva por título el Poder Judicial en Extremadura, que regula las relaciones e implicaciones de

los Poderes regionales en la estructura de ese Poder estatal, como por otra parte y sin la depuración sistemática que ahora se perfila, ya aparece en el estatuto vigente .

El título II viene a colmar, por tanto, una de las determinaciones que como contenido propio y necesario han de contener los estatutos de autonomía como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, por lo dispuesto en el artículo en el artículo 147.2.c) de la Constitución española, y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional, entre ellas, y por ser de interés al recopilar la doctrina de aplicación la STC 247/2007, de 12 diciembre, F.J. 11, las siguientes y muy importantes apreciaciones sobre las «instituciones autónomas propias» [artículo 147.2 c) CE]:

*“En relación con esta cuestión, el artículo 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (Asamblea, Consejo de Gobierno y Presidente).*

La misma resolución aclara que la organización institucional de las Comunidades Autónomas a la que se refiere el artículo 147.2.c) CE no queda reducida a esos poderes e instituciones expresamente contempladas en el citado artículo 152.1 de la Constitución, pues los estatutos, en virtud del principio dispositivo, pueden incluir en su contenido, además, otras previsiones relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro

De conformidad con la presente doctrina hemos de adelantar ya la conclusión de la adecuación del Proyecto a la Constitución, sin perjuicio de las observaciones puntuales que han de hacerse.

**B)** Comienza el Título II con una disposición de carácter general que se contiene en el **artículo 15** con rúbrica **“Instituciones de autogobierno y otras instituciones estatutarias”**, con lo que se hace una distinción entre los Poderes de la Comunidad Autónoma y las instituciones de relevancia estatutaria, señalando por una parte, como tales poderes, la Asamblea, el Presidente y la Junta de Extremadura, que constituyen su entramado institucional, y por otra, como instituciones de relevancia estatutaria dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Personero del Común.

Se norma de esta manera la diferencia entre aquellas instituciones, ahora llamado poderes, de los que la STC 35/1982, de 14 de junio, predicaba su garantía constitucionalizada , de las segundas creadas en la medida que se juzguen necesarias para su autogobierno. Y en igual sentido la STC 247/2007, de 12 diciembre, ya reiteradamente citada.

En otro contexto, este Consejo tuvo ocasión de pronunciarse sobre lo que son capacidades de configuración del autogobierno de las Comunidades Autónomas, que han de venir reseñadas en el texto estatuario, y las que suponen mera autoorganización de los servicios públicos. Fue en su Dictamen 66/2009, de 19 de marzo de 2009, en el que se señalaba que: *“...el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, se ha cuidado de interpretar tal competencia, precisando que la potestad organizativa que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de las que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión instituciones de autogobierno un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (artículo 152.1) y de los propios Estatutos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidencia de la Junta- sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.12.18 de la Constitución corresponde fijar al Estado. Puntualizando en la Sentencia 132/1989, de 18 de julio, que el título competencial que estamos examinando se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa. Tales extremos ya fueron puestos de manifiesto por este Consejo en el Dictamen 56/2008, de 28 de febrero”*.

De conformidad con la presente doctrina hemos de adelantar ya la conclusión de la adecuación del proyecto a la Constitución sin perjuicio de las observaciones puntuales que han de hacerse:

**C)** Ya hemos señalado anteriormente que, junto a los poderes aparecen, en el **apartado 2**, una serie de instituciones, no denominados poderes porque no lo son, pero que tienen relevancia estatutaria, concepto, este, que es translación a nuestro marco territorial y jurídico de las denominadas instituciones con relevancia constitucional que ha visto carta de naturaleza en los fundamentos jurídicos de las sentencias constitucionales.

De las instituciones ahora incluidas en el proyecto sometido a consulta, estaban previstas en el Estatuto vigente: el Consejo Consultivo, el Defensor del Pueblo/Personero del Común y el Consejo de Cuentas en los artículos 51, 52 y 53, respectivamente defiriendo a una Ley de la Asamblea su establecimiento y regulación, de tal suerte que el Consejo Consultivo fue creado por la Ley 16/2001, de 14 de diciembre. Aún sin esa relevancia estatutaria el Consejo Económico y Social de Extremadura fue creado mediante Ley 3/1991, de 25 de abril, como expresión de la ya mencionada capacidad organizativa. A estas instituciones estatutarias se les da la máxima relevancia normativa.

Por último, reseñar que estas instituciones de relevancia estatutaria tienen su referencia en distintos órganos estatales previstos en la Constitución española, y como es normal se les dota de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, ahora ya con el refuerzo de su plasmación estatutaria.

Excede del contenido de este dictamen valorar si las que ahora se incluyen son todas las que deberían aparecer. Tampoco consideramos conveniente entrar en el nombre que se le da a tales instituciones. Sin embargo, dada la relevancia de éstas, y siguiendo el ejemplo de la Constitución, que exige Ley Orgánica para la regulación del Consejo de Estado, del tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, **se sugiere que las leyes reguladoras de las instituciones citadas en este artículo 15.2 se aprueben por mayoría absoluta**, y así se consigne en el Texto.

D) Este artículo 15, en su **apartado 3** fija una serie de principios de actuación de los poderes públicos y de las instituciones con relevancia estatutaria, como el sometimiento de los mismos a la Ley, obviamente entendida en sentido no formal sino material, equivalente al ordenamiento jurídico pleno, como no podría ser de otra manera dada la dicción del artículo 9, apartados 1 y 3 de la Constitución que encuentra así un refuerzo, que si bien no es necesario, es siempre conveniente, dado el carácter del Estatuto como norma institucional suprema de la Comunidad Autónoma que se anuda directamente a la Ley Fundamental.

Lo mismo hemos de referir sobre el concepto solidaridad que aparece mencionado varias veces en nuestra Constitución, artículos 2, 45, 138, 156, y 158, y que ha sido tratado con frecuencia por nuestro Tribunal Constitucional, estableciendo, por ejemplo, que *“el 138.1 CE, contiene una disposición que no puede ser reducida al carácter de un precepto programático, o tan siquiera el de elemento interpretativo de las normas competenciales, sino que el referido precepto tiene peso y significados propios.”* (STC 146/1992)

Los indicados principios de *lealtad institucional, colaboración, coordinación, cooperación y mutua ayuda* están en la base de nuestro sistema constitucional, como ya declaró la temprana STC 18/1982, seguida, entre otras muchas, por las SSTC 64/1982, 80/85, 96/86, 104/88, 252/88, que han constituido un *corpus* doctrinal perfectamente asentado según el cual, esos principios transmutados en deberes *“no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículos 103.1 y 152).”*

La mayor parte de estos principios se han visto reconocidos en los cuerpos legales que regulan la actuación administrativa desde una perspectiva incluso más amplia que la reconocida en el artículo 103 de la Constitución, debiendo señalarse el artículo 4 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, que lleva por rúbrica *“Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas”*. Y también en algunas importantes leyes sectoriales como la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, en particular de los principios de solidaridad y de lealtad institucional.

## **CAPITULO I. De la Asamblea de Extremadura.**

**Dos.** Con el **artículo 16** principia el capítulo destinado a regular a la Asamblea de Extremadura, siendo así que en este precepto se disciplina el carácter y atribuciones del Legislativo autonómico.

Breves observaciones han de hacerse a este artículo que establece el carácter y atribuciones de la Asamblea de Extremadura en consonancia con la actual regulación estatutaria, respecto a la cual no presenta especiales innovaciones, salvo una reordenación de las atribuciones competenciales del legislativo, agrupando las funciones normativas, las funciones de control, y las funciones institucionales.

Estimamos conveniente hacer las siguientes precisiones:

**A)** Por cuestiones de eufonía y gramaticales **se sugiere una redacción alternativa al apartado primero**, que sería del siguiente tenor:

**1. La Asamblea representa al pueblo extremeño y es inviolable. Se elegirá para cuatro años y no podrá ser disuelta salvo en los supuestos previstos en este Estatuto.**

**B)** El **apartado g)** de este artículo alude a la posibilidad de la Asamblea de Extremadura de activar la iniciativa legislativa del Congreso de los Diputados, obviamente en asuntos de la competencia de éste. Tal posibilidad está reconocida en el Estatuto en vigor y aparece en los textos estatutarios de las demás Comunidades Autónomas, aunque en algunos de los llamados “de nueva generación” (Cataluña y Valencia) se recoge, además, la posibilidad de designar una ponencia negociadora ante el Congreso de la Nación, lo que pudiera ser acogido, con normalidad en el texto de la reforma.

**C)** En cuanto al **apartado l)** de este mismo precepto, que se refiere a los llamados Senadores Autonómicos, elegidos o designados al amparo del artículo 69.5 de la Constitución (tanto en la Constitución como en la norma estatutaria y en la propuesta motivo de esta dictamen aparece la palabra “designados”).

En la Propuesta, al igual que en el vigente Estatuto, se exige para ser designado Senador autonómico ostentar la cualidad de Diputado de la Asamblea de Extremadura, y también se norma, como ahora, la vinculación del Senador así electo a la Corporación parlamentaria regional.

Sin embargo, en el Proyecto que da motivo a esta consulta se añade la facultad que tiene el Senador designado para optar por mantener su escaño autonómico o bien dimitir del mismo. Sorprende esta prerrogativa como innovación respecto al vigente Estatuto, toda vez que está en contradicción con la exigencia de que el designado Senador de la Comunidad Autónoma deba ser miembro de la Asamblea de Extremadura y que su mandato concluya con la disolución de ésta.

Con todo, el Tribunal Constitucional ha admitido la libertad regulatoria de los Estatutos en esta cuestión, de la que es exponente la STC 76/1989, dictada con ocasión de la elección Senadores por la Asamblea de Extremadura.



Y en STC 149/90, de 1 de octubre, que reitera el criterio mantenido en otra sentencia anterior, la 40/1981, admite, implícitamente, la posibilidad de desarrollos legislativos autonómicos sobre la cuestión.

**D)** En relación con el **apartado m)** en el que se expresa que la Cámara puede proponer, según los casos, nombramientos para las altas instituciones del Estado o de la Comunidad Autónoma que sean de su competencia, es de interés traer a colación las recientes SSTC 49/2008, de 9 abril, y 101/2008, de 24 julio, sobre nombramientos de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional cuya elección corresponda al Senado, que declaran perfectamente ajustada a la Constitución esta fórmula compartida de designación de tales cargos.

**E)** La redacción del **apartado n)** relativo a la capacidad de la Asamblea para *interponer recurso de inconstitucionalidad y plantear y mantener ante el Tribunal Constitucional los procedimientos de su competencia*, nos parece inadecuada, porque la Asamblea puede interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse en los mismos, pero no personarse en aquellos que sean planteados por otras instancias en donde el legislativo autonómico no tenga interés legítimo, de manera que en términos jurídicos no parece excesivamente correcta la expresión “de su competencia”, pues de lo que se trata es de legitimación, ya sea activa para accionar, ya sea pasiva para personarse y defenderse.

Debemos traer a colación la doctrina constitucional que determina la capacidad de las Comunidades Autónomas para accionar ante el Tribunal, vale decir la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes estatales ante aquel y que se condensa, en el F.J. 2 de la STC 194/2004, de 10 noviembre, legitimación que se vincula al **interés autonómico** y no al más preciso y restringido de competencias autonómicas

Por estas consideraciones se propone la siguiente redacción:

**n) Interponer recursos de inconstitucionalidad y demás procedimientos de la competencia del Tribunal Constitucional para los que esté legitimada, o personarse en ellos, en defensa del interés de la Comunidad Autónoma.**

**Tres.** El **artículo 17** disciplina el régimen electoral, sobre lo que hemos de adelantar meras cuestiones de técnica normativa y de concordancia con otros preceptos de la reforma, pues son amplias las facultades que sobre la materia tiene no solo el legislador estatuyente sino el ordinario conforme nos aclara la importante STC 225/1998, de 23 noviembre.

**A)** Se aprecia un cierto desorden en la colocación de los diversos apartados que componen el precepto que atiende a la fijación de los principios del sistema electoral de la Comunidad Autónoma que han de ser desarrollados y perfilados en la Ley electoral, para cuya aprobación se exige, con toda razón, una mayoría muy cualificada. De ahí que la referencia a esta Ley electoral, o es

una referencia de cierre de los principios que se establecen o es una referencia de cabecera. En otras palabras parece oportuno que el apartado 4 sea el primero o sea el último, pero su ubicación intermedia hace perder a los preceptos la necesaria consistencia sistemática.

**B)** En el artículo 18, de este proyecto, en su **apartado 3**, se establece que la Asamblea mediante Ley establecerá un sistema específico de causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los candidatos y diputados. A juicio de este Consejo es en este artículo 17 donde deberían ubicarse estas determinaciones, toda vez que artículo 18 regula el estatuto personal de los diputados, mientras que las causas de inelegibilidad y la incompatibilidad no parece que puedan formar parte del estatuto personal de los miembros de la Asamblea de Extremadura, entre otras razones, porque afectan a quien es candidato pero aún no ha sido elegido Diputado. Ambas cuestiones, inelegibilidad e incompatibilidad suelen ser regulaciones propias de la Ley Electoral como se evidencia de la mera consulta a la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura o a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

**C)** Novedosa es la exigencia **-apartado 4-** de confeccionar las candidaturas con criterios de igualdad de género, expresión sutil que elude exigir la paridad pero que obliga a mantener criterios de discriminación positiva a favor, dada la realidad empírica, de las mujeres en nuestro país.

Tal cuestión fue calificada como dudosa desde el plano constitucional en cuanto que los artículos 14 y 23 de nuestra Norma Suprema condena la discriminación, entre otros motivos, por razón del sexo. Sin embargo, la doctrina constitucional ha zanjado la cuestión en la importante STC12/2008, de 29 enero, pronunciada con ocasión de la adición de un artículo 44 bis en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General mediante la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y por ello conviene una breve recensión.

La referida Ley Orgánica 3/2007, dictada al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución española, pretende una progresión en las políticas de igualdad, y tiene su causa tanto de diversos preceptos constitucionales, como el 9.2 y el 14, como de diversos instrumentos jurídicos internacionales (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979, ratificada por España en 1983, así como las conclusiones de conferencias a de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995), como desde el acervo comunitario europeo en el que se considera que esa política igualatoria entre sexos es un principio fundamental en la Unión, como establece el Tratado de Ámsterdam, por no referirnos al artículo 111 del Tratado de Roma, y el derecho derivado de los mismos como la Directiva 2002/73/CE que reforma la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la

formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios.

Parece, por tanto, acreditada la constitucionalidad de esta pretensión igualitaria y también su oportunidad, resultando, en todo caso, reforzada.

Por ello se sugiere una nueva redacción en la que el apartado 4 fuere el primero en el que se aludiera, además, como contenido de la ley electoral el establecimiento de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, conectando con el artículo siguiente, establecer en su apartado 3, que la ley a que se alude es, precisamente, la ley de elecciones a la Asamblea.

**Cuatro.** El contenido esencial de este **Artículo 18**, atinente al estatuto de los diputados de la Asamblea de Extremadura, que en términos similares aparece en la norma estatutaria vigente, en los artículos 22, 24 y 29, debiendo afirmarse la plena constitucionalidad del texto sometido a consulta, aunque debamos hacer unas breves, pero necesarias, consideraciones.

**A)** El **apartado 2** de este artículo 18 regula las llamadas prerrogativas parlamentarias de los diputados autonómicos a semejanza de lo que establece el artículo 71 de la Constitución para los diputados y senadores. Tales garantías del cargo son la **inviolabilidad** por las manifestaciones y votos con ocasión de la función representativa, la **inmunidad** ampliada que impide el encausamiento penal sin autorización de la Cámara correspondiente (suplicatorio), la imposibilidad de su detención salvo delito flagrante y el aforamiento especial. Y sobre todas ellas tenemos pronunciamientos constitucionales, que han definido sus perfiles y alcances así como sus traslación a los parlamentarios regionales, cuestiones ambas que merecen una reflexión.

Sobre su carácter el Alto Tribunal ha declarado en varias sentencias, que las prerrogativas parlamentarias son garantías del ejercicio del cargo y de la función parlamentaria, leyéndose en la STC 123/2001, de 4 junio, que tales prerrogativas *“encuentran su acomodo natural, como tiene declarado este Tribunal Constitucional, en el contenido del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE (STC 22/1997, de 11 de febrero F. 2), que garantiza no sólo el acceso o permanencia en el cargo representativo, sino también los derechos y prerrogativas propios del «status» del cargo (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6; 79/1989, de 4 de mayo, F. 2; 181/1989, de 3 de noviembre, F. 4; 205/1990, de 13 de diciembre, F. 5; 22/1997, de 11 de febrero, F. 2; 30/1997, de 24 de febrero, F. 4).*

Y la STC 22/1997, de 11 febrero, reitera:

*“Mediante las prerrogativas constitucionales, entre las que se encuentran las que integran el estatuto de los Diputados y Senadores el artículo 71, la Constitución ha querido proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado democrático de Derecho (artículo 1.1 CE) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva*

*separación entre los distintos poderes del Estado. Esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente, en el caso de las prerrogativas parlamentarias, mediante el tratamiento de situaciones subjetivas no parangonables con las ordinarias, puesto que se atribuyen a los miembros de las Cortes Generales no en atención a un interés privado de sus titulares, sino a causa de un interés general, cual es el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen (vide. SSTC 90/ fundamento jurídico 6, y 206/1992, fundamento jurídico 3).*

De este modo, las prerrogativas parlamentarias no se confunden con el privilegio, ni tampoco pueden considerarse como expresión de un pretendido *ius singulare*, pues en ellas no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario, ofrecen un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resultan de obligada aplicación siempre que concurra el presupuesto de hecho por ellas contemplado.

Es cita ineludible la STC 36/1981, de 12 noviembre, por cuanto analiza una ley del Parlamento vasco que establece, extensivamente, el privilegio de la inmunidad parlamentaria a los diputados de aquel parlamento, exigiendo, como remedo de la norma estatal la previa autorización de la Cámara para su encausamiento. La Sentencia empieza haciendo un *excursus* histórico de las referidas prerrogativas, señalando que: *“De un lado, la inviolabilidad reconocida en el artículo 71.1 de nuestra Constitución de 1978 como aquella prerrogativa de que gozarán los Senadores y Diputados respecto de las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», lo que supone que no puedan ser sometidos a procedimiento alguno, tanto por las referidas opiniones como por los votos que emitan en el seno de la Cámara de que forman parte. La inviolabilidad así entendida y con dicha terminología la encontramos recogida ya en la Constitución de 1812 en su artículo 128 referido a los diputados.*

La distinción entre inviolabilidad e inmunidad aparece ya nítidamente en la Constitución de 1837, tratándose en artículos separados y se contiene así en las Constituciones de 1845, 1869, en el Proyecto de 1873, 1876 y 1931. Siguiendo la tradición española, la Constitución de 1978 concibe la inmunidad en el sentido de que durante su mandato los Diputados y Senadores *«sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito»*. Asimismo *«no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva»*.

*“Ambas instituciones -inviolabilidad e inmunidad- aparecen como vemos recogidas y referidas sólo a los Diputados y Senadores en la Constitución de 1978 que sin embargo no acoge -como hace por ejemplo la Constitución italiana en su artículo 122 respecto a la inviolabilidad- la menor referencia a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas; cuestión que es, por otro lado, objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes.”*

Se establece así una primera distinción cual es que la garantía institucional de los diputados y senadores nacionales arranca de la propia Constitución lo que no ocurre con las referidas a los diputados autonómicos. A esta primera sigue la segunda que es que el concepto de inmunidad se puede

entender tanto en un sentido estricto como la inviabilidad de las detenciones de los parlamentarios salvo en el caso de flagrante delito, o en un sentido amplio como la necesidad de contar con el suplicatorio previo para encausar o someter a proceso civil a los diputados, y así se declara en todos los estatutos.

Sobre la inmunidad por el contrario, el marco estatuario suele contener fórmulas menos amplias que la utilizada por la Constitución de 1978 para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, en cuanto omite la referencia a la inmunidad en sentido genérico y no recoge la necesidad de suplicatorio o autorización de la Asamblea Legislativa para inculpar y procesar a sus miembros.

Sin embargo es común la garantía por la que se les reconoce el no poder ser detenidos salvo en caso de flagrante delito y también el establecimiento de un «fuero especial», consistente en atribuir la competencia al Tribunal Superior de Justicia correspondiente o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según los casos, para decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» de los parlamentarios autonómicos.

El Tribunal admite con naturalidad acrítica que las prerrogativas de los diputados puedan establecerse en el marco estatuario, reseñando en la citada STC 36/1981, de 12 de noviembre:

*“Las anteriores consideraciones permiten entrar en el examen de la constitucionalidad de la Ley impugnada partiendo a tal efecto, como preceptúa el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.*

*La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en «cuanto norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma -artículo 147, número 1, de la Constitución-, el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere.”*

La conclusión a la que se llega es que para el Tribunal Constitucional, los estatutos son el instrumento normativo para establecer las prerrogativas que se estimen convenientes a favor de la función representativa, sean la inviolabilidad, el fuero procesal, o la inmunidad tanto, la reducida como la amplia, **de suerte que nada obstaculizaría al establecimiento de trámites similares al suplicatorio.** Pero tales prerrogativas han de establecerse en el propio estatuto pues la ley autonómica no es instrumento normativo idóneo para ello como pone de manifiesto la sentencia en cuestión.

**Cierto es que ningún estatuto, ni en el pasado ni los de segunda generación, aborda esta cuestión.** Tan sólo el catalán marca una cierta indefinición al emplear el término “inmunidad”, que ningún otro utiliza, en su artículo 57.1

**B)** El texto del proyecto objeto de la consulta, alude a la prerrogativa parlamentaria según la cual los diputados de la Asamblea no pueden ser **detenidos ni retenidos** salvo el caso de flagrante delito. Tal figura, la retención, era al parecer una práctica que se utilizaba por la autoridad gubernativa sin acaso demasiada apoyatura legal, y por ello fue objeto de una fuerte crítica jurisprudencial pudiendo leerse en la STC 98/1986 (Sala Primera), de 10 julio: “...debe considerarse como detención cualquier situación en que la persona se vea impedida u obstaculizada para autodeterminar, por obra de su voluntad, una conducta lícita, de suerte que la detención no es una decisión que se adopte en el curso de un procedimiento, sino una pura situación fáctica, sin que puedan encontrarse zonas intermedias entre detención y libertad y que siendo admisible teóricamente la detención pueda producirse en el curso de una situación voluntariamente iniciada por la persona.”

El Tribunal sin embargo ha modulado tal doctrina, por otra parte impecable, y ha admitido estados en que se requiere al interesado el desplazamiento a dependencias gubernativas para acreditar su personalidad, circunstancias o estado físico o mental, así la STC 22/1988 (Sala Segunda), de 18 febrero. Y también el Tribunal Supremo en su Sentencia 236/1994 (Sala de lo Penal), de 4 febrero sostiene: “De un lado fue la STC de 10 julio 1986 que, en un caso de retención a conductores ebrios, criticó esta privación o limitación de libertad, siguiendo la orientación de la Sentencia de 6 noviembre 1980 (caso Guzzardi) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De otro, las Sentencias del Tribunal Constitucional de 7 octubre 1985 y 18 febrero 1988, también en relación a actos preventivos realizados por las Fuerzas de Seguridad respecto de una prueba de alcoholemia, señalaron que la puesta en práctica de «normas de Policía» sobre identidad y estado de los conductores no requieren someterse a las exigencias constitucionales del artículo 17.3 de la Constitución, sin que la persona afectada por tal medida pueda considerarse como detenida. La verificación de la prueba supone pues un sometimiento, no ilegítimo desde la perspectiva constitucional, sometimiento al que incluso puede verse obligado sin la previa existencia de indicios de infracción, en el curso de controles preventivos. Teoría pues aplicable a las identificaciones, sospechas o cacheos, según tesis que el Tribunal Supremo mantuvo en Sentencia de 15 abril 1993, después seguida en otras ocasiones [Sentencia de 20 diciembre 1993].”

Los nuevos estatutos de Cataluña y Andalucía no aluden a esta figura de la retención, pero sí aparece en los de Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Castilla-León. Y también es norma en los no reformados con alguna excepción.

Este Consejo, en atención a esas modulaciones de la jurisprudencia constitucional, estima conveniente mantener la fórmula de la **retención** en cuanto una garantía reforzada de la función representativa

**C)** El **apartado 4** del artículo 18 establece la obligación de residencia administrativa en Extremadura de los diputados de la Asamblea, como ya aparece en el artículo 29 del vigente Estatuto. Ningún reproche de constitucionalidad ha de hacerse, pues incluso pudiera exigirse por vía legal y por tanto mucho menos si tal requisito se establece en sede estatutaria pues

resulta conocida la doctrina constitucional contenida en la STC 40/1981 (Pleno), de 18 diciembre, que declara que exigir la condición política de vascos para los Senadores designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca es razonable y lógica, y pudo haber sido establecida en el Estatuto.

**D)** Dos cuestiones hemos de abordar con ocasión del **apartado 5 de este artículo 18**, que establece el momento del cese de la función representativa de los Diputados, vinculada al Decreto de disolución de la Asamblea de Extremadura.

La primera cuestión es de orden sistemático y de técnica normativa por cuanto el texto viene a insistir en una verdad absoluta y es que las elecciones se convocan porque la Asamblea se disuelve anticipadamente o por vencimiento del mandato, como quiera que en ambos casos se requiere Decreto de disolución conforme la literalidad del precepto, carece de sentido jurídico hacer las precisiones que se introducen, de modo que la expresión *“tanto en el caso de disolución anticipada como en el de agotamiento de la legislatura”* pudiera ser suprimida sin que la realidad jurídica cambiase, esto es, los diputados cesan cuando se convoquen elecciones, es decir, en todo caso.

El texto que se dictamina alude en otras partes a la disolución anticipada. Así el artículo 27 se refiere a la disolución anticipada como decisión política del Presidente, pero obsérvese, que en este precepto, a ese Decreto presidencial se le denomina Decreto de disolución aunque, obviamente, conlleva la obligación de convocar elecciones. También los términos disolución y nuevas elecciones van unidos en el apartado 4 del artículo 25, regulador del supuesto legal de disolución por fracaso contumaz en la investidura presidencial. En este sentido quizás fuera conveniente una mayor correlación de los textos

Ahora bien, la segunda de las cuestiones que se querían analizar al socaire de la redacción del precepto, es si por agotamiento del mandato el cese de los diputados se produce en el momento de la convocatoria de nuevas elecciones u opera *ipso iure*.

La redacción de este artículo es tan clara que enerva cualquier otra interpretación. Ahora bien, tal decisión tiene consecuencias jurídicas evidentes, de un lado requiere un acto político de una autoridad, el Presidente de la Comunidad, que podrá hacerlo cuando estime oportuno, con lo que podrán ser cuatro años aproximadamente, y más si se tienen en cuenta decisiones de coordinación de convocatorias electorales en varias Comunidades Autónomas, con lo que el mandato cuatrienal que se establece en el artículo 16.1 es un plazo aproximado, pero no exacto lo que introduce un cierto grado de inseguridad.

Tal cuestión no es baladí y ha motivado en el pasado la intervención judicial con ocasión de la reforma estatutaria del vigente Estatuto, operada por la Ley Orgánica 12/1999, que supuso la coordinación de procesos electorales para celebrarlos el cuarto domingo de mayo de cada 4 años, motivó la presentación de un recurso contencioso por algún diputado de la Asamblea que entendía que de tal suerte su mandato quedaba recortado en varios días afectando al derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución española.

No prosperó aquel recurso por cuestiones procesales ya que el Decreto de elecciones que se impugnaba en aquella ocasión y por aquel motivo, era un acto político puro no enjuiciable desde la jurisdicción contenciosa y por otro lado que el Decreto de convocatoria no suponía la disolución del Legislativo, sino solo la celebración de elecciones señaladas para un momento posterior a los 4 años de la elección del reclamante.

En definitiva o se introducen matizaciones en el artículo 16 o en el apartado 5 de este artículo 18, si se quiere mantener la coherencia interna, sugiriendo esta segunda solución con el siguiente texto:

**“5. Sin perjuicio de otras causas, los diputados cesan a los cuatro años de su elección y en la fecha de publicación oficial del Decreto de convocatoria de elecciones. No obstante, los miembros de la Diputación Permanente continúan en el ejercicio de sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara.”**

**E)** Quizás fuere necesario un apartado de cierre sobre al estatuto de los Diputados, como aparece en otras normas institucionales, toda vez que como bien dice la STC 39/2008 (Sala Primera), de 10 marzo: *“A este respecto parece oportuno insistir en la caracterización del ius in officium tutelado por el artículo 23.2 CE como un derecho de configuración legal, en el sentido de que «compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden» (STC 141/2007, de 18 de junio, F. 3). Como igualmente hemos indicado en esta última resolución citada, el correlato lógico de esta función configuradora que desempeñan los Reglamentos parlamentarios radica en que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status representativo; de modo que, conforme a la doctrina de este Tribunal, «la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (SSTC 10/1983; 32/1985, de 6 de marzo, F. 3; 227/2004, de 29 de noviembre F. 2) (STC 141/2007, de 18 de junio F. 5).”*

**Se sugiere, por ello, que el apartado 1, luego de su actual regulación se añada que será el reglamento de la Cámara el que regule el estatuto jurídico de los diputados.**

**Cinco.** Regula el **artículo 19** la organización interna de la Asamblea. Se corresponde con el artículo 20 del vigente Estatuto y al igual que éste, hace acertada referencia al Reglamento de aquella, por cuanto tales normas tienen



precisamente como funciones las que ahora se plasman en este artículo; así lo indica, entre otras muchas, la STC141/1990 (Pleno), de 20 septiembre, que declara: “Los Reglamentos de las Cámaras autonómicas tienen como contenido propio el regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto, su propia organización y funcionamiento, dentro de cuya materia ha de incluirse lógicamente el régimen de designación de sus órganos internos, que, a su vez, comprende su elección, cese, cobertura de vacantes, etc.”

El papel institucional de la Mesa como órgano de gobierno interior se completa con las trascendentes funciones que suele tener en el derecho comparado y de lo que se ha hecho eco el Tribunal Constitucional, ya sea canalizando las iniciativas políticas de los grupos parlamentarios o de los Diputados, STC 74/2009 (Sala Segunda), de 23 marzo, no sólo desde el punto de vista de la regularidad material y formal, sino que a veces puede extenderse a verificaciones más intensas sobre la idoneidad de las mismas, STC 242/2006 (Sala Primera), de 24 julio, naturalmente sin coartar los cometidos esenciales de la función representativa, STC 78/2006 (Sala Segunda), de 13 marzo. También en la constitución y supresión de los grupos parlamentarios, STC núm. 141/2007 (Sala Primera), de 18 junio, STC núm. 64/2002 (Sala Segunda), de 11 marzo, STC 125/1990 (Sala Primera), de 5 julio. En la tramitación de las iniciativas legislativas por cauces ordinarios o especiales, STC 234/2000 (Pleno), de 3 octubre, y STC 27/2000 (Sala Primera), de 31 enero. En la constitución de Comisiones, aplicando el criterio constitucional de la proporcionalidad, STC 93/1998 (Sala Segunda), de 4 mayo y STC 36/1990 (Sala Primera), de 1 marzo. Intervienen en la propuesta para la designación los senadores autonómicos, STC 4/1992 (Sala Segunda), de 13 enero. Y en la cuantificación y reparto de los fondos de funcionamiento de los grupos, STC 214/1990 (Sala Primera), de 20 diciembre. Etcétera.

**En concordancia con tan varias e importantes funciones, sugerimos una fórmula de atribución competencial a favor de la mesa mucho más amplia a la actual formulación .**

**Seis.** El artículo 20 que se corresponde con vigente artículo 26 se refiere a los Grupos Parlamentarios y a la Junta de Portavoces, órgano esencialmente político, que tiene cada vez mas predicamento dentro de los “*interna corporis acta*”.

El precepto atribuye al Reglamento de la Asamblea de Extremadura la fijación del número mínimo de diputados para constitución de Grupo Parlamentario, para concretar su intervención en las actividades del legislativo y determine las funciones de la Junta de Portavoces.

No son los grupos parlamentarios ajenos a la jurisprudencia constitucional. Así la STC 141/2007 (Sala Primera), de 18 junio, declara: “Conforme a nuestra doctrina, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece,

*corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante (STC 64/2002, de 11 de marzo, F. 3)."*

La STC 177/2002 (Sala Primera), de 14 octubre ya había declarado: *"En efecto, dijimos entonces (STC 81/1991, de 22 de abril) que «los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. ....De hecho, este Tribunal ha admitido a trámite varios recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un Grupo Parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (SSTC 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio)."*

Entiende este Consejo que la redacción del inciso final, que por lo demás se incluye en todos Estatutos, presenta alguna dificultad conceptual, pues expresado así, la proporcionalidad parece que se relaciona más con la actividad de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones que a la constitución de tales grupos.

Sobre la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios el Tribunal Constitucional elude exigir una imposible proporcionalidad matemática pues la esencia del mismo es el mantenimiento del pluralismo político. Como perfecto compendio de la doctrina es el ATC núm. 262/2002 (Sala Segunda, Sección 3ª), de 9 diciembre, que declara: *"El examen de las cuestiones suscitadas requiere traer a colación la reiterada doctrina constitucional sobre la exigencia de proporcionalidad en la representación política en relación con la composición de las Comisiones Parlamentarias y la normativa reguladora de la composición de las Comisiones del Parlamento Vasco (...)"*

*En este sentido, este Tribunal concluía en la ya citada STC 93/1998 que «no se trata, pues [...] de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990, la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe de ser anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique».*

Esta resolución, y otras varias en el mismo sentido, parecen encaminarse a que la regla de la proporcionalidad lo es de la constitución de los Grupos y no tanto de la participación en los mismos en la actividad parlamentaria so pena de, según qué casos, afectar al contenido esencial de la función representativa.

Por último, se ha de señalar que la Diputación Permanente de la Cámara ha de configurarse con criterios de proporcionalidad como establecen la mayoría de los Estatutos de nueva generación y que ha constituido un olvido común en las primeras redacciones de este tipo de normas, y el extremeño no es excepción.

**Por ello se sugiere un cambio en la redacción según la cual, el vocablo “participarán”, se sustituya por el de “formarán parte” naturalmente tanto de las Comisiones parlamentarias como de la Diputación permanente.**

**Siete.** El artículo 21 guarda conexión con el vigente artículo 28 pues en ambos casos se trata del régimen de funcionamiento de la Cámara, debiendo, nosotros reparar, brevemente, en varias cuestiones.

En primer lugar, felicitarnos por remitir al reglamento la fijación de los períodos de sesiones evitando de este modo la abstrusa regulación contenida al respecto en el artículo 27 actualmente en vigor.

En segundo lugar, con carácter de precisión técnica, se debe señalar que si bien, a nuestro juicio, en principio y según los casos, las leyes podrán establecer mayorías más elevadas para la válida adopción de acuerdos, estimamos que tales instrumentos que establecen mayorías cualificadas han de ser Leyes en sentido formal, y por ello nos parece inadecuada la expresión con que concluye el segundo apartado de este artículo *“excepto en los casos en que este Estatuto o la ley exijan una mayoría cualificada”*. Conforme a nuestra tradición hermenéutica, la ley así nombrada se interpretaría en sentido material, es decir, equivalente a “ordenamiento jurídico” con lo que pueden quedar incluidas disposiciones generales con rango infralegal que no parece que sea la voluntad del estatuyente.

Por esta razón se sugiere cambiar la redacción y en vez de “la ley” consignar la expresión una.

**Ocho.** Poco nos ha de ocupar el artículo 22 que regula la potestad legislativa, residenciándola en el Pleno de la Asamblea sin perjuicio de su delegación en las Comisiones o en la Junta de Extremadura, sin que debamos hacer precisiones de alcance mayor por cuanto para la delegación en el Gobierno remite su contenido esencial a la normativa constitucional, añadiendo, como refuerzo, que los decretos legislativos que se refieran a textos articulados o refundidos deberán ser, ulteriormente y antes de su entrada en vigor, ratificados por la Asamblea. Esta exigencia encuentra un perfecto acomodo en el artículo 82, apartado 6, de la Constitución.

**Nueve.** Dos consideraciones hemos de hacer a este **artículo 23** que regula la iniciativa legislativa en la Comunidad Autónoma y por el que se le reconoce a los miembros de la Asamblea, a los grupos políticos que éstos forman, al Gobierno regional, a las entidades locales y a la iniciativa popular, perfectamente acordes con las previsiones constitucionales, a los municipios y a los ciudadanos. El precepto, en términos generales merece una valoración muy positiva sin perjuicio de las consideraciones siguientes.

**A)** El **apartado 1** reseña que tanto los diputados como los grupos parlamentarios disponen de iniciativa legislativa, matizándolo *“en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara.”*

No ofrece ningún problema constitucional que tanto los Diputados como los Grupos parlamentarios dispongan de la iniciativa legislativa, y a ello ya nos hemos referido anteriormente. Tal iniciativa es contenido propio y esencial de la función representativa, autónomamente o mediante agrupación, por ello la remisión que se hace al Reglamento, tenga un contenido limitado de modo que se refiera, exclusivamente, necesariamente a las formas, modos o términos en que aquella haya de ejercitarse, pero no a condicionar indebidamente su empleo.

Es de citar, al respecto el artículo 23 de la Constitución, así como la jurisprudencia cuyo ejemplo son las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3; 107/2001, de 23 de abril, F. 3.b; 203/2001, de 15 de octubre, F. 3; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3; 40/2003, de 27 de febrero [, F. 2; 78/2006, de 13 de marzo, F. 3.a). y 242/2006 (Sala Primera), de 24 julio, ésta declara:

*“Desde esta perspectiva, lo primero que cabe recordar es que el artículo 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El ius in officium tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental.*

*Por otro lado, la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (artículo 72 CE) y la propia naturaleza del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer. Ello no sólo nos ha llevado frecuentemente (recientemente, en la STC 129/2006, de 24 de abril, F. 2) a recordar que en este tipo de procedimientos el control de la actividad parlamentaria debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales, sino que también nos ha conducido a emplear un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan. Así, en los supuestos en que nos hemos tenido que pronunciar sobre el control que ejercen las Mesas sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios hemos partido de la legitimidad constitucional de dicho control en la medida en que las mismas «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa*

*pública» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3, 203/2001, de 15 de octubre, F. 3, 40/2003, de 27 de febrero, F. 2.b, y 78/2006, de 13 de marzo, F. 3.a).”*

**B)** Ningún cuestión se ha de apuntar al **apartado 2** de este artículo que confiere la iniciativa legislativa al Gobierno de la Comunidad Autónoma que, además, posee la posibilidad de veto para aquellas iniciativas legislativas que *“que afecten a una delegación legislativa en vigor o que supongan minoración de ingresos o aumento de gastos en el ejercicio presupuestario corriente.”*

Tales limitaciones tienen reflejo constitucional en los artículos 84 y 134.5 del texto constitucional, y ya estaban previstas en el vigente estatuto -artículos 19.2 y 60.b- y que el proyecto que ahora se dictamina también regula en el artículo 78.7 para las cuestiones presupuestarias señaladas.

Por tratar esta cuestión y afectar directamente a nuestra Comunidad Autónoma es pertinente la cita de la muy importante STC 223/2006 (Pleno), de 6 julio que sostiene:

*“La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el artículo 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas.*

*...Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.*

*El órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno, al que se le supone, en general, dotado de la confianza de la Cámara tras su obtención mediante los mecanismos de investidura; y al que ha de reconocerse, en particular tras la aprobación de los presupuestos, el apoyo necesario para poder desarrollar el programa económico anual expresado en aquéllos”*

**C)** Consideramos adecuada la concesión de iniciativa legislativa que en el **apartado 3** de este artículo hace respecto a las entidades locales, iniciativa que podríamos poner en paralelo con la que la Constitución, artículo 87.2, establece para las Comunidades Autónomas.

**Con todo, hemos de avanzar en la depuración técnica del precepto y por ello debemos afirmar que la referencia a las limitaciones establecidas en los apartados anteriores es una referencia en el vacío por cuanto en tales apartados no se establece ningún tipo de limitaciones como se evidencia de la simple lectura.**

**Al igual que sucede con el apartado siguiente, dada la trascendencia de la iniciativa legislativa en el entramado jurídico institucional de la Comunidad autónoma, parece conveniente que la ley a que se remite este apartado fuere de las que exigen una mayoría reforzada, absoluta, en consonancia con lo prevenido en este Estatuto a la hora de definir el núcleo básico de las competencias locales que se establece en el artículo 55 de la proposición estatutaria. Y así se sugiere un cambio de redacción de la norma.**

**D)** El **apartado 4** de texto propuesto regula la iniciativa legislativa popular en la que el nuevo texto establece por remisión al artículo 87.3 de la Constitución española las limitaciones a esta forma de participación política de los extremeños. La intención es clara y el objetivo laudable, pero produce algunas discordancias técnicas pues es notorio que la Comunidad Autónoma no puede dictar leyes orgánicas, que su proyección internacional es limitada pues compete al Estado las relaciones internacionales y no es titular del ejercicio de la prerrogativa de gracia. Por ello, manteniendo la limitación constitucional de las limitaciones tributarias, es necesario anudar tal iniciativa a las competencias de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte reiteramos, la conveniencia que esta facultad, la iniciativa popular, sea regulada por ley con mayoría cualificada como se hace, por otra parte, en el mencionado texto Constitucional. Precisamente este artículo establece el límite mínimo de ciudadanos que avalen una iniciativa en términos absolutos, 500.000 firmas acreditadas, fórmula más segura que la utilizada en la proposición que establece el cinco por ciento del censo electoral y como fácilmente se comprenderá toda norma que abunde en la seguridad jurídica ha de valorarse positivamente.

También sería preciso matizar qué censo es el que ha de servir de referencia, pues no es el mismo en todos los casos en atención al derecho de sufragio que para algunas elecciones tienen los ciudadanos comunitarios, europeas y municipales, que no poseen en otras, autonómicas y legislativas estatales. Tales discordancias no hacen sino introducir elementos de inseguridad que sería conveniente atajar ya en sede estatutaria sin necesidad de acudir al desarrollo legislativo que ha de respetar el contenido esencial de esta institución jurídica.

Sobre la cuestión de si ese límite es excesivo o no, este Consejo no debe manifestarse, sino tan sólo ofrecer algún dato empírico que pueda ilustrar al legislador estatuyente para su ulterior decisión. Por eso debemos señalar que el censo para las últimas elecciones europeas para el conjunto nacional fue de casi 35.500.000 personas por lo que la cifra constitucionalmente exigida antes reseñada suponía 1,4 por ciento del referido censo. Sin embargo en 1978, en el referéndum constitucional el censo electoral era de 26.632.180 personas por lo que la cifra mínima que se estableció suponía el 1,8 por ciento.

De exigir la cifra del 5 por ciento reseñado, teniendo en cuenta que el censo es de casi 900.000 personas, supondría una cifra de 45.000 avalistas de la proposición. Por ello, teniendo en cuenta que las condiciones de vida, formación y cultura políticas de los extremeños han avanzado de un modo sensible, el límite mínimo señalado del 5 por ciento pudiera parecer excesivo, o dicho de otra manera, todo lo que sea favorecer la participación política de los extremeños y extremeñas debe ser favorablemente valorado.

Por estas consideraciones se sugiere la siguiente redacción:

**“4. La iniciativa legislativa popular para materias de competencia de la Comunidad Autónoma se ejercerá en los términos que determine una Ley aprobada por mayoría absoluta. En todo caso, las iniciativas legislativas que se presenten por esta vía deberán estar avaladas por, al menos, 30.000 firmas acreditadas del censo para las elecciones a la Asamblea y no podrán afectar a materias para las que este Estatuto exige una ley aprobada con mayoría cualificada o que tengan naturaleza tributaria”.**

#### **Diez. Consideración adicional**

Debemos abordar ahora dos cuestiones relacionadas entre sí como son las comisiones de investigación y la obligatoriedad de comparecencia de ciudadanos, autoridades y funcionarios ante la Cámara, que no aparecen contempladas en la proposición estatutaria y, por el contrario, aparecen en otras regulaciones del mismo rango, por si el legislador estimase conveniente introducirlas en el texto definitivo.

Debemos hacer un breve recorrido por el derecho autonómico comparado y así destacar que el artículo 59.5 del Estatuto de Cataluña regula la comparecencia de autoridades y funcionarios de las administraciones públicas que actúan en Cataluña, estableciendo su obligación de comparecer ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma, pues suele ser frecuente que los Delegados del Gobierno y demás autoridades periféricas de la Administración general del Estado se nieguen a tal trámite ante los legislativos territoriales alegando su incardinación en otra esfera política.

No hay en la jurisprudencia constitucional un análisis de la obligación de tal comparecencia de autoridades y funcionarios de otras Administraciones Públicas, pues los asuntos cuestionados en sede constitucional se refieren a denegaciones de comparecencia resueltas indebidamente por la Mesa de las Cámaras correspondientes (STC núm. 89/2005 (Sala Primera), de 18 abril, comparecencia del fiscal antidroga, STC 203/2001, de 15 de octubre, F. 5, en relación con una solicitud de remisión de información por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, STC 40/2003, de 27 de febrero, F. 7, con respecto a una proposición no de Ley para que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas informase a la Cámara autonómica, y STC 208/2003, de 1 de diciembre, F. 9, en relación a la solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

Como quiera que el precepto del Estatuto de Cataluña a que nos hemos referido no ha sido impugnado en sede constitucional, quizás fuere conveniente, también, su plasmación estatutaria en Extremadura.

Las Comisiones parlamentarias de investigación se prevén en el artículo 76 de la Constitución, y han sido objeto de una parca regulación en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, y referencias a ellas aparecen en los estatutos de Aragón, artículo 39, de las Islas Baleares, artículo 45, Andalucía, artículo 105, que se limitan, apenas, a mencionar su posible existencia y naturalmente Cataluña, artículo 59.6, que contiene mayores precisiones, entre ellas la obligación de comparecencia de los ciudadanos del mismo modo que el artículo 76 de la Constitución española prevé la comparecencia ante el Congreso y el Senado.

Como quiera que tampoco tal precepto ha sido impugnado, su inclusión en el texto estatutario parecería oportuna, aunque admitida la inconveniencia de añadir preceptos nuevos al texto propuesto, debería bien por su incorporación al artículo 21, relativo al régimen de funcionamiento de la Asamblea, bien añadiéndose al artículo 6 (deberes de los extremeños), un apartado similar la siguiente.

**Una ley regulará la comparecencia de autoridades y empleados públicos con competencia territorial en Extremadura para informar, a requerimiento de la Asamblea, en asuntos de interés de la Comunidad Autónoma, y la de éstos y de los ciudadanos ante las comisiones parlamentarias de investigación así como de las sanciones que procedan por incumplimiento.**

## **CAPÍTULO II. Del Presidente de Extremadura.**

**Once.** El artículo 152.1 de la Constitución Española, establece la organización institucional de aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el procedimiento a que se refiere el artículo 151 CE, así, impone una estructura organizativa basada en una Asamblea legislativa o Parlamento; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente.

Esta estructura organizativa ha sido asumida, en la práctica, por todas las Comunidades Autónomas, aún cuando el artículo 152.1 de la CE, la imponía, exclusivamente, a aquellas Comunidades Autónomas, que accedían a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE.

Según algunos autores, el citado artículo 152.1 encierra un principio de homogeneidad institucional que, no obstante la dicción literal del precepto, se impone incluso a las Comunidades Autónomas “de segundo grado”. En cualquier caso, esta cuestión carece hoy de toda trascendencia, pues los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas, incluidas las que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria del artículo 143, han asumido, en virtud del principio dispositivo, potestades legislativas y, por lo tanto, un esquema de



organización institucional muy similar –por no decir idéntico- al previsto en el artículo 152.1 CE, y ello a pesar de que, salvo las prescripciones del artículo 147 CE, no existe en la Constitución una previsión análoga para las Comunidades de “segundo grado”.

Parece, por tanto, que la Constitución define para las Comunidades Autónomas un sistema organizativo igual que el establecido para el Estado, incluido dentro del sistema parlamentario de gobierno.

En nuestro caso, desde luego, la Propuesta de Reforma, contiene una regulación muy parecida y claramente inspirada en un sistema de gobierno parlamentario similar al modelo que la Constitución ha definido para el Estado y que se caracteriza, en relación a la figura del Presidente, por la investidura del Presidente por el Congreso de los Diputados (artículo 99 CE); el control por parte de las Cortes Generales de la acción de Gobierno (artículo 66 CE); la responsabilidad política solidaria de todos los miembros del Gobierno ante el Congreso (artículo 108 CE); responsabilidad política que se actúa a través de dos mecanismos típicos del parlamentarismo: la moción de censura y la cuestión de confianza (artículos 112 y 113 CE); y, por último, la facultad presidencial de disolver bien el Congreso o el Senado, o bien ambas Cámaras (artículo 115 CE).

En concreto, y en lo que aquí interesa, el mencionado artículo 152 CE, determina que el Presidente autonómico, será elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Asimismo, establece que le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. Y, concluye, indicando que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

No cabe duda, por consiguiente, que la Propuesta, en lo que se refiere a la figura del Presidente sigue el esquema establecido en la Constitución y el modelo institucional que para las Comunidades de primer grado determina la norma fundamental, y en lo concerniente a las relaciones Presidente y Asamblea de Extremadura, se configuran a modo y semejanza de las relaciones entre las Cortes Generales y el Presidente del Gobierno.

Precisado lo anterior, en términos generales, ha de indicarse que la regulación de la figura del Presidente en el texto propuesto es análoga a la contenida en el vigente Estatuto de Autonomía, ahora bien, también es cierto que se ha mejorado considerablemente la sistemática anterior y que se han introducido algunas novedades reseñables. Asimismo, ha de subrayarse que se potencia la figura del Presidente y su papel institucional, tal y como ha venido sucediendo, tras la reforma estatutaria operada por la Ley 12/1999, de 6 de mayo, así como, en posteriores leyes, en particular, dejamos citada la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

**Doce.** El **artículo 24** de la reforma establece el triple papel del Presidente de Extremadura, al disponer que ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, ejerce la representación ordinaria del Estado en la misma, y preside la Junta de Extremadura. En tal sentido, ha de recordarse que el artículo 152 de la CE, prevé que al Presidente de la Comunidad Autónoma, le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

Por otra parte, la regulación de este precepto es análoga a la contenida en artículo 33 del vigente Estatuto, si bien ahora se mejora, matiza y precisa su redacción. Conviene citar como referencia a este precepto, el artículo 5 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, relativo también al triple papel del Presidente.

El contenido de este artículo ha de ponerse en relación con el artículo 26 de este mismo Capítulo, que determina las atribuciones del Presidente atendiendo a su triple condición.

Así pues, por lo que se refiere a que el Presidente, ejerce la representación ordinaria del Estado en la Comunidad, ha de señalarse que ello determina además de las clásicas atribuciones protocolarias, otras funciones definidas en el texto propuesto. A título meramente indicativo, citamos la de promulgar leyes autonómicas en nombre del Rey, u ordenar su publicación en el Diario Oficial de Extremadura (artículo 26).

En lo relativo a que el Presidente ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, tal atribución comporta la representación de la Comunidad en las relaciones de carácter externo, a saber, con las Instituciones del Estado, con otras Comunidades Autónomas y en el ámbito internacional, pero también, en las relaciones con las instituciones propias, o dicho en otros términos, tal atribución comporta la representación de las instituciones de autogobierno. Es por ello que en el texto propuesto (artículo 26), se dice que le corresponde convocar elecciones a la Asamblea, convocar la sesión constitutiva de la misma y, en su caso, la facultad de disolverla.

Y por último, en su papel de Presidente de la Junta de Extremadura, se le atribuyen las funciones propias de un presidente de gobierno en el modelo clásico, entre otras, la de establecer, de acuerdo con su programa político, las directrices generales de la acción de gobierno e impulsar, dirigir y coordinar la acción del mismo (artículo 26).

**Trece.** El **artículo 25** de la reforma esta dedicado al sistema de elección del Presidente en su apartado primero, cuyo contenido responde a lo establecido en el artículo 152 de la CE para las autonomías de primer grado, se prevé que el Presidente será elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

Respecto de la condición de miembro de la Asamblea que se exige al candidato a la Presidencia, parece, del todo coherente con el modelo de gobierno parlamentario asumido por el Estatuto, y al que se ha aludido en las consideraciones precedentes. Asimismo, ha de apuntarse, por lo que se refiere a tal exigencia, que se ha destacado por algún autor que, de este modo, se garantiza el apoyo de un grupo parlamentario al Presidente y se asegura la correcta función de enlace entre el Gobierno y el Parlamento, al ser necesario que el Presidente pertenezca a ambos órganos.

Y, en lo que atañe a la intervención del Rey en el nombramiento del Presidente, resulta evidente, puesto que es el Presidente de un ente integrado en la estructura general del Estado, cuya continuidad se subraya con esta fórmula. Esta previsión, además, es coherente con las funciones que se le atribuyen como representante ordinario del Estado en la Comunidad.

La STC 5/1987, de 27 de enero, a propósito del nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma por el Rey, declara que: *“esto ocurre con el nombramiento de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, los cuales asumen no sólo la suprema representación de la respectiva Comunidad, sino también la ordinaria del Estado en aquélla, tal y como establece el artículo 152.1. CE (...). Dicho nombramiento debe ser efectuado por el Rey por imperativo constitucional (artículo 152.1) y/o estatutario, con lo que se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo. No cabe olvidar que el acto de nombramiento está referido al momento final con que culmina la articulación de la democracia representativa en el interior de la Comunidad Autónoma; de ahí que todo el contenido del acto venga determinado por el órgano que expresa la voluntad popular en el interior de la Comunidad. El nombramiento por el Rey de la persona elegida por el Parlamento autonómico no tiene otro sentido que el anteriormente indicado de hacer visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad Autónoma.*

*Establecida constitucional y estatutariamente la exigencia de que el Presidente de la Comunidad ha de ser nombrado por el Rey, dicho nombramiento, como acto del Rey, queda sometido al régimen normativo contenido en los artículos 56.3 y 64.1 de la Constitución. El Presidente del Gobierno refrenda el nombramiento del Presidente de las Comunidades Autónomas porque la Constitución impone como regla general que sea él quien asuma la responsabilidad de los actos del Rey (artículo 64 CE)”.*

Y, en ese mismo sentido, la STC 8/1987, de 29 de enero.

Por otra parte, entrando en el análisis del proceso de elección del Presidente, la regulación estatutaria que se propone para el procedimiento de investidura presidencial es semejante al modelo constitucional contenido en el artículo 99 CE. Además, en términos generales, se mantiene la regulación prevista en el vigente artículo 31 del Estatuto de Autonomía, debiendo no obstante, matizarse que se han introducido las siguientes variaciones:

La redacción proyectada establece que el candidato propuesto presentará su programa al Pleno de la Asamblea dentro de los quince días siguientes a su designación, frente al mes que prevé el precepto estatutario vigente.

Se introduce también como novedad, que en el supuesto de que ninguno de los candidatos hubiera sido elegido Presidente, la Asamblea quedará disuelta y el Presidente en funciones procederá a convocar nuevas elecciones, tal proceder, en la redacción vigente, corresponde a la Diputación de Permanente. A nuestro juicio, esta nueva regulación, refuerza la figura del Presidente, y resuelve un posible conflicto de naturaleza política que pudiera derivar en una situación de inestabilidad en el autogobierno de la Comunidad.

La última variación se concreta en que este mismo procedimiento de investidura se seguirá en el supuesto de que la Presidencia quede vacante por cualquier otra causa. Nada al respecto se contempla en el Estatuto vigente, por tanto, esta previsión hace decaer esta ausencia u omisión, y, desde luego, desde un punto de vista jurídico y organizativo, comporta mayor seguridad jurídica, pues expresamente se establece que en tales supuestos, habrán de seguirse idénticos trámites y requisitos a los establecidos para el procedimiento de elección del Presidente.

**Catorce. El artículo 26** introduce una innovación respecto al texto vigente pues regula las atribuciones del Presidente.

Cierto es que la introducción de este precepto refuerza y potencia, aún en mayor medida, la figura del Presidente y su papel o vertiente institucional. No es ocioso por ello, señalar que algún autor haya afirmado que la noción de régimen semipresidencial define mejor el carácter del sistema institucional de las Comunidades Autónomas que la categoría formal del régimen parlamentario, pues considera que el funcionamiento real de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en las Comunidades Autónomas, la estructura y funciones del Ejecutivo, las atribuciones del Presidente y las formas de designación de éste, obligan a matizar el concepto de régimen parlamentario en relación con las Comunidades Autónomas y a recurrir a otras nociones como la de régimen presidencial.

Ha de recordarse, asimismo, la necesaria coherencia entre este artículo y el referido al triple papel del Presidente (artículo 24), pues, las atribuciones que se le asignan derivan, en cada caso, de su condición de Presidente de la Comunidad Autónoma, Presidente de la Junta de Extremadura y representante ordinario del Estado.

Procede, en todo caso, anticipar que no se observa en la regulación propuesta obstáculo legal alguno, sin embargo, no se entiende que un texto estatutario contenga una relación tan exhaustiva de las atribuciones del Presidente, sin perjuicio, de la referencia genérica que se hace, además, a todas aquéllas que le confieren la Constitución, el Estatuto y las leyes. Debe

advertirse no obstante, de las consecuencias que derivarían en el supuesto de que fuera necesario o se pretendiera modificar el contenido de esta regulación.

No puede obviarse, tampoco que la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, dedica su Capítulo II, artículos 11 a 14, a definir o determinar las atribuciones del Presidente como Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 11), como representante ordinario del Estado (artículo 12) y como Presidente de la Junta de Extremadura (artículo 13), además, de otras atribuciones (artículo 14), pues bien, algunas de las atribuciones previstas en la precitada Ley, se han incorporado a este precepto estatutario, por lo que pudiera considerarse que el desarrollo de esta previsión estatutaria se halla contemplada en la Ley de Gobierno y Administración.

**Quince.** El **artículo 27** recoge la facultad del Presidente de disolver anticipadamente la Asamblea y, consecuentemente, convocar elecciones a la misma. Se establecen los aspectos básicos de la disolución anticipada de la Asamblea; y su contenido es similar a lo dispuesto en el artículo 115 de CE para el Presidente del Gobierno de la Nación y la disolución de las Cortes Generales.

El precedente de este precepto se encuentra en el artículo 34 del texto estatutario vigente, cuya redacción fue introducida tras la reforma llevada a cabo mediante Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo. Debe destacarse de la redacción propuesta que mejora su sistemática y que suprime, a nuestro juicio acertadamente, el inciso referido a que *el mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta*, en lógica congruencia con la facultad atribuida al Presidente de disolución anticipada de la Asamblea. A este respecto, se ha dicho por algún autor que *“La limitación establecida a la duración del mandato de la nueva Asamblea tenía como finalidad principal asegurar la celebración al unísono de las distintas elecciones autonómicas, siguiendo en esto la dirección marcada en los Acuerdos Autonómicos de 1981. Ahora bien, una vez que aquélla facultad se ha incorporado al texto estatutario, desde luego que ya no tiene sentido hacer coincidir el mandato de las Asambleas (de la disuelta y de la nueva constituida), pues en nada garantiza la simultaneidad de las elecciones autonómicas”*.

Para concluir, decir que este precepto, junto con el dedicado a la investidura del Presidente (que precisa la confianza de la Cámara para su elección como Presidente), a la cuestión de confianza y a la moción de censura, ponen de relieve, los mecanismos de control recíproco y de equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que, en todo caso, son trasuntos de los recogidos en la Constitución respecto del Gobierno de la Nación y las Cortes Generales.

**Dieciséis.** El **artículo 28** trata de la cuestión de confianza, ya regulada en el texto estatutario (artículo 32) de una forma prácticamente idéntica, a excepción de la referencia que contiene la propuesta en cuanto a que la cuestión de confianza no podrá plantearse cuando esté en trámite una moción de censura. Ciertamente es que resultaría contrario a la lógica del sistema que quien está incurso en una moción de censura, y, por tanto, se encuentra inmerso en un proceso de pérdida de la confianza, pudiera plantear una cuestión de confianza.

**Diecisiete.** El **artículo 29** regula la moción de censura, y viene a reproducir la regulación que sobre esta figura se contiene en el vigente Estatuto (artículo 32).

Debe añadirse, respecto de estas dos instituciones de control extraordinario del Presidente por la Asamblea, la cuestión de confianza y la moción de censura, que la reforma propuesta dedica a su regulación un precepto diferenciado para cada una de ellas, frente a la regulación vigente que trataba estas figuras en un mismo precepto. Resulta más conveniente la sistemática propuesta, pues no debe olvidarse que son dos mecanismos clásicos de control de la responsabilidad política del Gobierno ante el Legislativo, por demás, principios básicos del sistema parlamentario adoptado por el Estatuto.

En otro orden de cosas, sería conveniente, revisar la redacción del artículo 29, pues, en el apartado 1, “in fine”, la expresión “... incluir un candidato a Presidente que presentará su programa alternativo”, pudiera resultar una redundancia, pues, con la presentación del candidato subyace en la hermenéutica de la institución e indisolublemente unida a la misma, la exposición del programa político del Gobierno que se pretende formar. En el apartado tercero, el término “cámara” referido a Asamblea, debiera aparecer en mayúscula. Y, en su apartado cuarto, el término “**fallida**” para referirse a la moción de censura, debiera ser sustituido por el más adecuado de “**rechazada**” contenido en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura (artículo 246).

**Dieciocho.** Concluye este Capítulo con el **artículo 30**, que regula de forma expresa otras causas de cese del Presidente, esto es, de pérdida de la condición de Presidente, por cauces diferentes, a la cuestión de confianza y la moción de censura, que además se sitúan, como es sabido, en un orden político. Las causas que se determinan en este artículo son las derivadas de la incompatibilidad e inhabilitación sobrevenida, la voluntaria de dimisión, la celebración de nuevas elecciones y el fallecimiento.

Éste es un precepto novedoso, si bien, pudiera citarse como precedente, el artículo 15 y siguientes de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, que establece las causas de cese del Presidente, prevé la sustitución del Presidente (artículo 16) y regula la figura del Presidente en funciones (artículo 18).

Ha de subrayarse, no obstante, que este precepto subsana una laguna de la regulación vigente, a la que se da respuesta por la propia Ley de Gobierno y Administración. Nos referimos, a las causas de cese el Presidente, pero, en particular, al régimen de sustitución de éste hasta la elección y nombramiento de un nuevo Presidente, en los supuesto de pérdida de su condición por las causas establecidas en este nuevo artículo. Por ello, es de destacar que estas previsiones posibilitan y garantizan, en tales casos, un funcionamiento ordinario de las instituciones, la continuidad de la acción de gobierno y, evitan, por el contrario, el estancamiento de la actividad del Gobierno.

### **CAPÍTULO III. DE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Breves acotaciones ha de consumir este Capítulo III del Título II atinente a de la Junta de Extremadura y de la Administración

**Diecinueve.** Respecto al **artículo 31**, es necesario efectuar alguna consideración sobre el apartado 1, en el que se reseña que tal órgano colegiado es el que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, sería necesario en este precepto añadir acto seguido que el Gobierno **“ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”**. Esta no es una cuestión menor, pues dicho añadido significaría la necesaria diferenciación entre Gobierno y Administración, lo cual tiene también consecuencias jurídicas importantes. En efecto, respecto de los actos del gobierno hay que distinguir aquellos que dicta como Administración, como órgano superior de la Administración de la Comunidad Autónoma, y que por tanto están sometidos a la jurisdicción contenciosa administrativa, y aquellos otros actos que dicta en virtud de su condición de órgano político superior de la Comunidad Autónoma, actos que no estarían sometidos a la jurisdicción contenciosa, sino a los mecanismos políticos de control a través de la Asamblea de Extremadura, mecanismos que ya se recogen en este Estatuto, incluso el párrafo segundo del mismo artículo 31 cuando establece que *“la Junta de Extremadura responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros”*.

En definitiva, es lo que doctrinal y jurisprudencialmente se denomina teoría de los actos políticos. Así el Tribunal Constitucional, refiriéndose al Gobierno de la Nación, pero de total aplicación a esta cuestión ha señalado en la sentencia 45/1990, de 15 de marzo.

Aunque es cierto que en el artículo siguiente, el 32, dedicado a las atribuciones del gobierno se realiza tal diferenciación entre acción política y administrativa del ejecutivo como una atribución o competencia del mismo, es necesario que dicha diferenciación se realice de inicio, cuando se define el carácter del mismo, su naturaleza, que como hemos señalado es dual y que permiten al ejecutivo tomar decisiones políticas, sujetas a los controles políticos establecidos, y aquellas que tomas como órgano superior de la Administración sometidas a los tribunales contencioso administrativo .

Así lo recoge el artículo 97 de la C.E. en el que define al Gobierno de la nación como aquél órgano “*que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. Otros Estatutos de Autonomía que han sido modificados recientemente lo recogen en el mismo sentido, por ejemplo el artículo 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el 28 de Castilla y León o 119 del Estatuto de Andalucía.

En definitiva, se sugiere la siguiente redacción:

**“1. La Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones propias del órgano de gobierno de la Comunidad. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con este estatuto”.**

**Veinte.** Merece detenerse en el **artículo 32**, regulador de las atribuciones de la Junta de Extremadura, en atención a las novedades que se pretenden introducir en relación a la legislación vigente.

Desde un plano sustantivo se han de evacuar unas someras consideraciones a cada una de las atribuciones o funciones que el precepto estudiado atribuye a la Junta de Extremadura. Así:

1º.- Respecto al artículo 37.1 y de acuerdo con lo razonado anteriormente, sería necesario variar la redacción con el fin de no ser reiterativos pero sin que ello suponga la desaparición de esta función de dirección política, pues ya hemos expuesto la doble naturaleza o carácter del ejecutivo, y al regularse así se produce una total sintonía entre la naturaleza del órgano y la funciones que como consecuencia de esa naturaleza adquiere.

Y a tal efecto, se sugiere, una redacción como la siguiente:

**“1) Establecer, en relación con las competencias asumidas, la política general de la Comunidad Autónoma, ejercer su gobierno y dirigir la administración de la misma.”**

2º.- El apartado 2 del art 32 se establece que corresponde a la Junta de Extremadura:

*“Interponer recursos de inconstitucionalidad frente a normas con rango de Ley emanadas de los poderes del Estado, suscitar y mantener conflictos constitucionales de competencias, y personarse en otros procedimientos constitucionales para los que se encuentre legitimado y en defensa del interés regional”.* Pues bien, respecto de este precepto resulta de total aplicación lo ya razonado en este dictamen para el



artículo 16 n) del proyecto de Estatuto estudiado, y la jurisprudencia constitucional que a tal efecto se cita y que, reiteramos, es de aplicación a este supuesto, por lo cual se sugiere la siguiente redacción:

**“2º.- Interponer recursos de inconstitucionalidad y demás procedimientos de la competencia del Tribunal Constitucional para los que esté legitimada, o personarse en ellos, en defensa del interés de la Comunidad Autónoma”.**

3º.-El apartado tercero, pese a ser novedad en el texto estatutario, no lo es en el ordenamiento autonómico, por lo que resulta conforme y conveniente su extensión, desde las leyes de Hacienda y Presupuesto, al presente artículo.

4º.- Respecto a los conflictos de atribuciones que puedan presentarse entre las corporaciones locales y que no se haya establecido expresamente la reserva estatal, debe ponerse en relación con el artículo 59 de la misma Propuesta de Reforma, que regula las relaciones con las entidades locales, y siempre teniendo presente el anterior artículo 53 con el que se inicia el Título V, “De la Organización Territorial”, cuando en su apartado segundo establece que la regulación de la materia por la Comunidad Autónoma, pero siempre dentro del marco de legislación básica del Estado.

Por último, se establece una cláusula residual que deriva al propio Estatuto y a las leyes.

**Veintiuno.** Se regula en el **artículo 33** de la Proposición Estatutaria, la legislación de urgencia que se reside en el Gobierno de la Comunidad debiendo ya sostener que nada obsta para que el ejecutivo de una Comunidad Autónoma pueda hacer uso del Decreto-Ley por los cauces y límites excepcionales fijados en ese artículo 86 CE.

La mayoría de edad política de las Comunidades Autónomas debe resultar así acorde con el espíritu que pretendía el constituyente de 1978 al otorgar esta función al ejecutivo estatal, puesto que la acción de gobierno en el ámbito regional demanda en ocasiones decisiones de urgencia, como hemos tenido oportunidad de comprobar en estas décadas de democracia. Así ha venido entendiéndose de forma temprana por la jurisprudencia constitucional, desde la Sentencia 11/1983, de 2 de diciembre, cuando razonaba en su Fundamento Jurídico Cuarto, que la vía del Decreto-Ley, amplía el juego normal atribuyendo al Gobierno la acción legislativa *“de forma distinta a la ordinaria, con caracteres definidos de producción legislativa, en cuyo origen con la fuerza de ley, pero con la provisionalidad que reclama la potestad de las Cortes en materia legislativa, que sitúa este instrumento de acción inmediata utilizado dentro de los límites que indica el artículo 86.1”*

Nos situamos así ante una acción normativa que, por lo ordinario, compete al legislador, pero que por extraordinaria necesidad no puede ser atendida una acción normativa emanada de la Asamblea, autorizándose al ejecutivo, con un carácter de provisionalidad hasta que obtiene la

convalidación, y en su caso, la conversión en Ley. La imbricación de estas decisiones extraordinarias en el orden constitucional quedarían garantizados a través del Tribunal Constitucional en virtud de los artículos 153.a) y 161.1.a) CE, en cuanto al control de las disposiciones normativas con rango de ley emanadas de las Asambleas Autonómicas. Dicho carácter vendría determinado por el fin último del Decreto-Ley, esto es su convalidación como Ley por la Asamblea, en el plazo improrrogable de un mes desde su publicación oficial y tras su debate y en votación de totalidad.

Por su parte, la redacción del presente artículo recoge en su párrafo primero la justificación del carácter extraordinario y urgente que ha sido exigido por reiterada jurisprudencia constitucional, concretando *«situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»* (STC 6/1983, de cuatro de febrero, Fundamento Jurídico Quinto). En la Sentencia 23/1993, de 21 de enero, en su Fundamento Jurídico Cuarto, in fine, se expresa que: *“las normas contenidas en el Decreto Ley han de tener una relación directa con la situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 29/1982, de 31 de mayo); han de contener una explícita y razonada declaración de las razones de urgencia y necesidad (ibid.), y puede por último ser contrastado el presupuesto habilitante en relación a los intervalos temporales que han existido en la aprobación, publicación, entrada en vigor y efectos de la norma, ya que todo ello puede generar indicios jurídicamente controlables de la inexistencia de la pretendida urgencia.”*

La necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. La definición por los órganos políticos de una situación de *“extraordinaria y urgente necesidad”* sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”, ha sido señalada por la STC 182/1997, de 28 de octubre, (F. J. 3º). Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Ejecutivo a dictar disposiciones legales excepcionales y que son, básicamente, *«los que quedan reflejados en el Preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma»* (SSTC 29/1982,

de 31 de mayo , F. 4; 182/1997, de 28 de octubre , F. 4; 11/2002, de 17 de enero, F. 4; y 137/2003, de 3 de julio , F. 3), debiendo siempre tenerse presentes *«las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-Leyes enjuiciados»* (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 182/1997, de 28 de octubre , F. 3; 11/2002, de 17 de enero , F. 4; y 137/2003, de 3 de julio, F. 3). El artículo 33 no sólo establece y contempla la posibilidad de que se puedan dictar por el ejecutivo decretos leyes, sino que además establece las restricciones materiales que impiden hacer uso del mismo: la reforma del estatuto, las materias específicas de las leyes de presupuestos, o aquellas leyes que requieran mayorías cualificadas. El precepto contempla asimismo un plazo, de un mes, para que los decretos leyes sean convalidados por la Asamblea tras su debate y votación totalidad y finalmente contempla la posibilidad de que la Asamblea pueda tramitarlos por el procedimiento de urgencia dentro del plazo e un mes.

En definitiva se cumplen los requisitos legales y acuñados jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional para que esta figura jurídica hasta ahora inédita en nuestro ordenamiento jurídico autonómico se contemple a través el nuevo Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, sería deseable que, con posterioridad a la regulación de los decretos leyes, existiera un precepto que hiciera referencia a los decretos legislativos. Es cierto que los mismos se encuentran regulados, con acierto, en el Título II, Capítulo I, artículo 22, cuando se regula la potestad legislativa, pero parece coherente que se haga una remisión ahora al citado precepto, ya que ambos, decretos leyes y decretos legislativos son normas que tienen rango de ley y que de manera excepcional puede dictar el ejecutivo, en el caso de los decretos leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, y en el caso de los decretos legislativo como consecuencia de la delegación realizada por la Asamblea de Extremadura.

**Veintidós.** Los **artículos 34 y 35** regulan la composición de la Junta de Extremadura y el estatuto de sus miembros, respectivamente. Su contenido se ajusta a los parámetros constitucionales, por lo que no hay nada que objetar respecto a las redacciones otorgadas en ambos preceptos

**Veintitrés.** El **artículo 36** regula el supuesto del cese en pleno de la Junta de Extremadura, esto es, del Consejo de Gobierno, y efectivamente el único supuesto sería, tal y como establece el precepto, cuando cesa el Presidente. Sin embargo esto ha de distinguirse del cese de los Consejeros individualmente, que como se sabe pueden cesar por dimisión, revocación del nombramiento o por fallecimiento. Por ello cabe una doble posibilidad: dado que el cese de cada Consejero forma parte de su Estatuto personal y el artículo 35.1 del proyecto informado contempla la necesidad de que una ley establezca

dicho estatuto, puede no hacerse mención al cese de los Consejeros como ahora se hace. Sin embargo, si se estima que la voluntad es distinguir entre ambos ceses, Junta de Extremadura como órgano de gobierno y administración del de cada uno de los miembros de la misma, puede establecerse la “coletilla” de que sea una ley las que lo establezca, tal y como ocurre ahora a través del artículo 38.1 de la Ley 1/2002 de 28 de febrero de Gobierno y Administración. A estos efectos puede establecerse un segundo apartado, o un punto y seguido al precepto una precisión que señale:

**“La Junta cesa cuando lo hace su Presidente, continuando en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno. La Ley regulará las demás causas de cese de los miembros del gobierno”**

Incorporar dicho tenor serviría, como se ha razonado para diferenciar el supuesto en el cual cesa la Junta de Extremadura en pleno, de aquellos supuestos en los que cesa de forma individual un consejero.

**Veinticuatro.** El **artículo 37** define los principios rectores de la administración regional lo que constituye una novedad respecto al Estatuto vigente que vincula, necesariamente, con el artículo 103.1 de la Constitución Española. Novedad relativa, pues ya se encuentra presente en el ordenamiento autonómico a través del artículo 46 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero del Gobierno y la Administración, que era trasunto, a su vez, de los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

La inclusión de la Sección 2ª “De la Administración de la Comunidad Autónoma”, dentro del Capítulo dedicado a la Junta de Extremadura, resulta una exigencia necesaria y loable, por lo que el presente precepto no merece mayor comentario en la conformidad de vincular acertadamente la Administración, a través de la redacción otorgada en el párrafo segundo, in fine, del presente artículo 37, con los principios de lealtad institucional, solidaridad, colaboración, coordinación, cooperación y mutua ayuda, que se exigen a las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A modo de ejemplo, señalar que otros Estatutos aprobados recientemente optan por un desglose más detallado, v.g. el artículo 133 del Estatuto de Andalucía, de los principios que han de regir la actuación de la Administración.

**Veinticinco.** El **artículo 38** otorga a la Administración autónoma, en el marco o en el ejercicio de sus competencias, las mismas prerrogativas que tiene atribuida la Administración del Estado. Además viene a trasladar, en esencia, las potestades atribuidas a la Administración que recoge el Estatuto en vigor en su artículo 47, modificando la letra d) del mismo para introducir la facultad de utilización del apremio administrativo y omitiendo la

inembargabilidad sus bienes y derechos, puesto que ya se recoge en otro apartado del texto estatutario. También se da rango estatutario a la posibilidad de crear un órgano propio de valoraciones, dentro de la potestad expropiatoria que se contempla en el apartado b). Se crea, de forma acertada, un apartado propio para la revisión de oficio de actos y disposiciones el cual se mezcla en el artículo 47 a) del texto actual con la presunción de legitimidad y el carácter ejecutivo de los actos de la Administración, y desarrollado fundamentalmente a través de los artículos 94 al 100 de la Ley de Gobierno. Si bien mucha es la jurisprudencia constitucional sobre la materia, así como las posturas doctrinales en relación con las prerrogativas de la Administración, el precepto estudiado se ajusta a la legalidad y a lo establecido en la citada doctrina constitucional, por ello analizaremos las novedades que se producen respecto del vigente Estatuto de Autonomía. Así:

**a) La presunción de legitimidad y el carácter ejecutivo de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa.** Respecto de la regulación del vigente Estatuto de Autonomía (artículo 47) el precepto excluye, con acierto, el término revisión, ya que se trata de prerrogativas diferentes. Por ello el proyecto informado, dedica el apartado i) a la revisión de oficio y lo separa del apartado a), de forma acertada. En efecto, la ejecutividad de los actos administrativos es la prerrogativa de la Administración que dota a los actos administrativos de la presunción de veracidad, esto es, de la cualidad de imponer deberes y obligaciones por sí mismos sin necesidad de que otro órgano tenga que controlar la validez de lo declarado. El acto, en cuanto ejecutivo, tiene *per se* fuerza obligatoria desde el momento en que se dicta, de acuerdo con la regulación general establecida en el artículo 57.1 de la LRJAP-PAC. Por lo tanto, si el destinatario de una obligación declarada por resolución o acto administrativo la incumple, ésta constituye el título de ejecución que habilita para realizar por la fuerza el contenido de lo obligado. Esta prerrogativa de la Administración, tradicional en Derecho Administrativo, ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, que ha manifestado en numerosas ocasiones que la citada prerrogativa, con las cautelas propias en su aplicación, no es incompatible con el derecho de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, y en este sentido cabe citar las SSTC 66/1984 de 6 de julio y 199/1998, que resume la jurisprudencia de dicho tribunal en la materia. Por su parte, la revisión de oficio es aquella institución por la cual la Administración procede a dejar sin efecto, en virtud de los poderes de autotutela que el ordenamiento jurídico le reconoce, aquellos actos viciados de ilegalidad, de acuerdo, en cada caso, con las consecuencias derivadas de las exigencias institucionales propias de la clase de invalidez que se trate, y en función del interés público de la misma clase que el acto anulado pretendía satisfacer. Por ello es acertado que el nuevo texto separe dichas prerrogativas.

**b) La potestad expropiatoria, para cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma podrá crear un órgano propio de determinación de justiprecio**

Dentro del género de las potestades administrativas, la expropiatoria es el resultado de la habilitación que el ordenamiento jurídico realiza a favor de determinadas Administraciones Públicas – que por eso pueden llegar a ostentar la condición de expropiantes- para que en determinadas circunstancias, puedan generar privaciones en sus bienes y derechos a los particulares. El marco jurídico de la legislación sobre expropiación forzosa se encuentra regulado en el artículo 33.3 de la Constitución que establece que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes “. Por su parte el artículo 149.1.18 de la Constitución reserva al Estado la exclusiva competencia para legislar sobre expropiación forzosa, y así ha sido reiterado, entre otras, por la STC 26 de marzo de 1989, que literalmente señala que: *“El constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria –incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria-en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia para establecer las bases sobre la legislación de expropiación (artículo149.1.18) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica”.*

Ahora bien lo señalado anteriormente debe matizarse: *el ejercicio de la potestad expropiatoria* se convierte en un instrumento que queda en manos del Estado o de las Comunidades Autónomas, en función de la competencia que uno u otro ostenten para incidir en cada sector material mediante la expropiación forzosa. Así se deduce de lo señalado por la STC 26 de marzo de 1987 cuando establece que: *“No parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatuto de autonomía , son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de causa expropiando necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados”*, doctrina que reitera la posterior STC de 7 de febrero de 1990 y confirma la STC 61/1997 de 20 de marzo en la que el Alto Tribunal cuestiona que el Estado, con base en la atribución del artículo149.1.18 de la CE., pueda aprobar normas especiales, circunscritas a sectores específicos en los que carece de competencias –urbanismo- más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado, cuestión que resuelve caso por caso, en función de los preceptos impugnados, sobre la base de aceptar exclusivamente la posible regulación estatal en materia expropiatoria en sectores ajenos a su competencia .

Lo expuesto anteriormente debe conectarse con lo establecido en el artículo 38 b), que introduce como novedad respecto de la regulación anterior no sólo la atribución de la potestad expropiatoria a la Administración Autonómica, sino también se establece que para el ejercicio de la misma se podrá crear un órgano propio de determinación de justiprecios. Por tanto, es

necesario distinguir entre la competencia para legislar en materia de expropiación forzosa, que es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.18 de la C.E., de la competencia para ejercer dicha potestad, que de acuerdo con la jurisprudencia citada anteriormente, también se otorga a las Comunidades Autónomas, y para el ejercicio de esa potestad expropiatoria de la Administración Autónoma el proyecto de Estatuto, con acierto, la dota de un órgano específico que determinará los justiprecios en las expropiaciones que efectúe la Administración, órgano que se regulará en virtud de la potestad de autoorganización que tiene la Comunidad Autónoma. La creación de este órgano no es una novedad en el ordenamiento jurídico autonómico de esta y de otras comunidades autónomas. De hecho el Decreto 59/2003 de 8 de mayo regula el Jurado Autonómico de Valoraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sin embargo, la creación de estos órganos autonómicos de valoración de justiprecio no ha sido pacífica y ha sido necesario el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la materia, advirtiendo en las SSTC 251/2006 de 25 de julio y 364/2006 de 20 de diciembre, que *“la creación de un órgano administrativo con las características del Jurado Regional de Valoraciones resulta insertable, sin dificultad, en la potestad de autoorganización de los propios servicios expropiatorios de la Comunidad Autónoma.”*

**Veintiséis.** En el **artículo 39** se regulan una de las principales novedades que se introducen en la Propuesta de Reforma. Con ella se pretende elevar las medidas de buena administración a nivel estatutario. Dicha novedad, se produce no sólo dentro del ordenamiento estatutario extremeño, sino también respecto al derecho comparado autonómico, donde no se contempla. Resulta loable esta pretensión de impulso del proceso de racionalización y transparencia en la actividad de la Administración, que busca una imagen de cercanía y accesibilidad que permita hacer efectivo el derecho de los ciudadanos y de la sociedad civil a conocer la actividad de la Administración y favorece el control de la legalidad y oportunidad de las decisiones administrativas, facilitando, frente a la opacidad, un decisivo papel activo de la sociedad en la vida administrativa.

El artículo 7.1.29. del Estatuto vigente, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia, y la potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 227/1998, F.J. 4º, como algo inherente a la autonomía. Dicha competencia contiene *“la potestad para crear, modificar y suprimir órganos, unidades administrativas o entidades que configuren las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas”* (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988), y ello se debe poner en relación con los derechos de los ciudadanos frente a la actuación administrativa que se contienen ya en los artículos 83 y siguientes de la Ley de Gobierno, en traslación de lo recogido anteriormente en el artículo 35, “Derechos de los

ciudadanos”, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, la presente redacción va más allá de los meros preceptos legales y de las directrices recogidas en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 25 de julio de 2001, o en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, puesto que aúna en un mismo artículo el mandato ético y el de conducta en beneficio de los propios administrados.

El propio artículo 46 de la Ley de Gobierno, consagra, como principio general de la Administración Autonómica, los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, así como los principios de transparencia y participación en sus relaciones con los mismos, destacando, asimismo, el contenido de su Título V, que atribuye a la Administración la obligación de organizar un sistema de información sobre sus competencias, funciones y organización que garantice el conocimiento efectivo de los procedimientos administrativos, de los servicios y de las prestaciones en el ámbito de la misma, *“orientándolos a obtener la satisfacción del ciudadano por una resolución ajustada a derecho, rápida e igualitaria”*, en la literalidad del artículo 81.1 in fine.

Por lo tanto, este hito fundamental que se nos presenta, es fruto de una consolidada política de la Administración Autonómica en aras a extender y asegurar los derechos de los ciudadanos, velando por la calidad de los servicios administrativos a través de las cartas de derechos de los ciudadanos, cuya reglamentación contiene sistemas de análisis y observación de la calidad de la Administración. Esfuerzo que se constata en los sucesivos planes de modernización, simplificación y calidad del período 2004-2007 y de modernización tecnológica para los años 2008-2011, así como su ulterior transición contenida en diversos decretos para la mejora de la tramitación administrativa y simplificación documental, regulador del registro telemático y el empleo de firma electrónica. Esta línea de actuación de la Administración Autonómica le ha llevado a ser reconocida pionera, dentro del nuevo contexto cultural y tecnológico del que se hace eco la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en la implantación de las nuevas tecnologías al servicio del ciudadano, consagrada definitivamente en el presente artículo.

Por último, el párrafo con el que se cierra el precepto introduce en el Estatuto la concretización de las más recientes corrientes doctrinales sobre Better Regulation que recorren el actual ámbito europeo. Sin poder dejar de referenciar el Informe Mandelken de 2001, la Administración autonómica ha priorizado la sencillez, claridad y simplificación de las normas autonómicas. Así se ha plasmado en el Decreto 125/2005 de 24 de mayo por el que se aprueban medidas para la mejora de la tramitación administrativa y simplificación documental asociada a los procedimientos de la Junta de Extremadura, en un loable y progresivo esfuerzo en plasmar las puntuales



consideraciones que, la normativa citada aconsejan. Tal simplificación se recoge en el párrafo segundo de este artículo.

Y en la misma línea se normalización de normas, valga la redundancia, se enmarca el recientísimo Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, regulador de la memoria del análisis de impacto normativo, que viene a perfeccionar las arraigadas tablas de vigencia que exigía, ya, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

#### **CAPÍTULO IV. Del ejercicio y control de los poderes de la comunidad.**

**Veintisiete.** El Capítulo IV del Título II de la Propuesta de Ley sobre Reforma de Estatuto de Autonomía de Extremadura sometido a Dictamen trata “Del ejercicio y control de los poderes de la Comunidad”, y comprende los artículos 40 a 44, que se refieren respectivamente a la Publicidad normativa, al Control jurisdiccional de disposiciones y actos, a la Responsabilidad de los poderes públicos y de la administración, a los Conflictos jurisdiccionales y a los Conflictos entre instituciones de autogobierno.

Los preceptos de este capítulo no plantean, a juicio de esta Instancia Consultiva, problemas de constitucionalidad, si bien deben señalarse algunas consideraciones dirigidas precisamente a despejar eventuales dudas que pudieran surgir a este respecto.

En primer lugar, señalar que la temática de este capítulo no constituye tradicionalmente materia objeto de tratamiento en el ámbito estatutario comparado, salvo referencias concretas a aspectos muy puntuales en algunos de los Estatutos de Autonomía de las restantes Comunidades autónomas.

Sin embargo, el ejercicio y control de los poderes de la Comunidad fue ya, en buena medida, objeto de regulación en el aún vigente Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su Título IV “Régimen jurídico, ejercicio y control de los poderes de la Comunidad”. Con la Propuesta de Reforma se introducen mejoras en dicho texto, tanto en su redacción, como sistematización, consecuencia esta última de ubicar en capítulo separado la referencia a otras instituciones estatutarias como el Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas, Consejo Económico y Social y Personero del Común; instituciones que se encontraban ubicadas sistemáticamente junto al ejercicio y control de los poderes de la Comunidad. También se incorporan algunas novedades como la mención expresa referida a los decretos legislativos con ocasión del análisis del control jurisdiccional de disposiciones y actos, la reducción del plazo para la promulgación de las leyes y la referencia a que la aplicación de las leyes y los actos legislativos no expropiatorios no generan responsabilidad indemnizable. No obstante, las dos novedades más relevantes, sin duda, están referidas respectivamente a los conflictos Jurisdiccionales, contenidos en el artículo 43 de la Propuesta, y a los conflictos entre

instituciones de autogobierno, en el artículo 44. En ambos casos puede decirse que el Estatuto de Autonomía de Extremadura se muestra pionero, introduciendo aportaciones importantes para el desarrollo autonómico mediante la implicación de sus propias instituciones autonómicas en la solución de los eventuales conflictos jurisdiccionales y en el establecimiento de procedimientos de resolución de conflictos entre instituciones de autogobierno de nuestra propia comunidad, sin que pueda realizarse a dichos procedimientos o instrumentos, en opinión de esta instancia consultiva, tacha alguna de inconstitucionalidad.

**Veintiocho.** La novedad del **artículo 40.1** de la Propuesta, relativo a la publicidad normativa, principio constitucionalmente recogido en el artículo 9.3 de la CE, se limita a la reducción del plazo de promulgación de la norma legislativa a diez días, frente a los quince de la redacción anterior (artículo 49.1 del texto aún vigente), lo que nos permite afirmar su plena constitucionalidad toda vez que se trata sencillamente de una decisión de oportunidad política, que refleja el interés en una mayor celeridad en el cumplimiento del procedimiento legislativo integrador de eficacia de la Ley, que consiste en la promulgación de las normas legislativas en 10 días, frente al plazo de 15 días que resulta ser el habitual en las restantes normas estatutarias más recientes (artículo 116 del estatuto de Andalucía; artículo 25.2 del de Castilla y León; artículo 25.5 de la Comunidad Valenciana y artículo 65 del de Cataluña).

De otro lado, el artículo 40.2 de la Propuesta introduce, empleando una redacción similar a la utilizada por el Estatuto de Cataluña en su artículo 68.5, una referencia a la necesidad de tener que ser publicadas en el DOE las disposiciones generales y los actos emanados de instituciones que requieran ser publicados, a los efectos de la entrada en vigor de las normas y la eficacia de los actos. El contenido restante del artículo 40, referido a la necesidad de tener que ser publicados las Leyes y los Decretos con rango legal en el Boletín Oficial del Estado, y a la entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, coincide con la redacción del texto anterior, salvo la referencia a los Decretos con rango legal que omitía el anterior. De acuerdo con ello, el nuevo texto no plantea ningún problema de constitucionalidad, limitándose a seguir la estela jurisprudencial de nuestro más alto Tribunal en relación con la entrada en vigor de las normas y la eficacia de los actos, quien entiende que a efectos de la singularización del *dies a quo* debe concederse plena eficacia a la publicación en el correspondiente diario oficial de la Comunidad Autónoma, teniendo la segunda publicación en el “BOE” un alcance de mera “publicidad” material; STC 179/89, de 2 de noviembre; STC 56/90, de 29 de marzo; STC 236/91, de 12 de diciembre; ATC núm. 579/1989 (Pleno), de 28 noviembre.

**Veintinueve.** El **artículo 41** de la Propuesta estatutaria se refiere al control jurisdiccional de disposiciones y actos, de modo similar a como hace el aún vigente artículo 46 que se ocupa del control jurisdiccional de las leyes (artículo 46.1), normas reglamentarias (artículo 46.2) y revisión de oficio (artículo 46.3).

Con buen criterio, el artículo 41 de la Propuesta suprime este último apartado, relativo al “Control Jurisdiccional de disposiciones y actos”, y ello sencillamente porque dicha institución no es un supuesto de control jurisdiccional de disposiciones y actos, sino que más bien se trata de un procedimiento de autotutela. El nuevo texto incorpora, en cambio, una referencia al control jurisdiccional de los Decretos leyes (artículo 41.1 de la Propuesta), referencia omitida en el texto anterior dada la no mención en la actual norma estatutaria a ese tipo de normas.

El control jurisdiccional de disposiciones y actos también ha sido, en mayor o menor medida, objeto de tratamiento en algunas de las normas estatutarias más reciente, así, se recogen aspectos puntuales en el artículo 81 del Estatuto de las Islas Baleares y en los artículos 39 y 115 del Estatuto de Andalucía. En cualquier caso, la referencia a que las Leyes y Decretos Leyes sólo pueden estar sujetos al control de constitucionalidad, se deduce sin dificultad de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional. La peculiaridad más significativa del Estatuto extremeño en este ámbito consiste (“...sin perjuicio del sistema de resolución de conflictos del artículo 44 de este Estatuto”) en legitimar activamente al Presidente de la Comunidad para plantear facultativamente un procedimiento previo y condicionado a la no iniciación del recurso de inconstitucionalidad por quien estuviera para ello legitimado (artículo 32 LOTC), en aquellos casos que se estimase que una concreta Ley de la Asamblea pudiera no respetar la Constitución; procedimiento que se analizará más abajo, con ocasión de comentar el artículo 44 de la Propuesta.

Por otro lado, el artículo 41.2 puede plantear ciertas dudas de coherencia interna, en la medida que este artículo permite el control de los decretos legislativos por la jurisdicción contenciosa, en los casos de desviación o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, hecho que resulta incomprensible si se tiene en cuenta que el artículo 22.3 de la Propuesta exige para los decretos legislativos la necesidad, en todo caso, de someterlos a su aprobación al Pleno de la Asamblea para su ratificación, antes de su entrada en vigor; razón por la cual el control por la Jurisdicción contenciosa prevista en el artículo 41.2 deviene innecesaria, cuando no injustificada por razón competencial, pues el control de los tribunales ordinarios no alcanza a los actos del legislativo cuando son expresión de su potestad legislativa; vid. STC. núm. 51/1982 (Pleno), de 19 julio; STC núm. 205/1993 (Pleno), de 17 junio; STC núm. 166/2007 (Pleno), de 4 julio.

Podría, no obstante, entenderse formalmente subsanada la anterior objeción en la medida que el texto de la Propuesta condiciona la fiscalización de los decretos legislativos por la jurisdicción contenciosa administrativa a “cuando proceda”, circunstancia que, sin embargo, a juicio de esta instancia consultiva, dada la presencia del artículo 22.3, no concurriría nunca. Por consiguiente, el mantenimiento de la redacción actual del artículo 41.2 de la Propuesta, admitiendo formalmente la posibilidad de fiscalización de los decretos legislativos por la Jurisdicción contenciosa, lo único que aporta al sistema es la posibilidad de ser interpretado incorrectamente, constituyendo su mantenimiento un elemento distorsionador.

**Treinta.** El **artículo 42** regula en sus dos apartados dos cuestiones distintas, una primera relativa a la llamada responsabilidad del Estado legislador, naturalmente autonómico, y una segunda referida a los supuestos de responsabilidad de la administración y de sus autoridades y empleados públicos, introduciéndose con ocasión de este último la expresión “*sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 103 y 106 de la Constitución Española*”, entiende este Consejo que la cita al artículo 103 de la Constitución Española no es afortunada y debería suprimirse.

La Constitución no regula los supuestos de responsabilidad del Estado legislador; tampoco son reconducibles los mismos al sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, pues la acción de legislar es expresión de la potestad legislativa y no manifestación o resultado de un servicio público, razón por la que resulta desacertado trasladar a los comportamientos y actuaciones legislativas el esquema jurídico de la responsabilidad administrativa, tal y como sostiene la doctrina más autorizada. En realidad el legislador estatal nunca lo ha hecho, pues se ha limitado a introducir un apartado 3 en el artículo 139 de la ley 30/1992, del siguiente tenor: “*Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.*”

Consideraciones que permiten estimar congruente el establecimiento de este tipo de responsabilidad en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, en tanto que es el instrumento jurídico idóneo para introducir tales determinaciones, además de ser sustancialmente idéntica a como se regula la cuestión en la normativa estatal.

En definitiva, alude dicho precepto a que la aplicación de las leyes y de los actos legislativos no expropiatorios no generan responsabilidad indemnizable, salvo que expresamente se establezca lo contrario, alusión que viene a recoger la doctrina sobre la responsabilidad del Estado legislador que tiene establecida en dicha materia el Consejo de Estado y el TS en innumerables sentencias y que también se deduce del actual artículo 139.3 de

la Ley 30/1992, que atribuye exclusivamente al legislador la facultad de determinar los eventuales casos y cuantías de indemnización por actos legislativos que puedan comportar situaciones de privación de derechos o intereses (Dictamen del Consejo de Estado 340/1994, de 20 de octubre y 1180/1995, de 22 de junio; SSTs de 26/10/1992, 23/11/1992, 30/11/1992 y 15/02/1993). Dicha previsión resulta constitucionalmente correcta, lo que no significa, como afirma la STC 28/1997, la imposibilidad de declarar la responsabilidad de la Administración derivada de la aplicación de leyes y actos legislativos expropiatorios que no hayan sido declarados como tales, es decir de leyes materialmente expropiatorias sin previsión indemnizatoria directa.

**Treinta y uno.** El artículo 43 de la proposición alude a los conflictos que se puedan producir entre las administraciones autonómicas, vale decir instituciones, y los tribunales y juzgados; cuya regulación se contempla en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales que establece en su artículo 1 que los Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración serán resueltos por el órgano colegiado a que se refiere el artículo 38 de la LO 6/1985, del Poder Judicial, que recibirá el nombre de Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.

Como primera consideración, el artículo 43.1 de la Propuesta no hace sino concretar la legitimación activa para plantear conflictos de jurisdicción, de acuerdo a la previsión establecida en el artículo 3 punto 2º de la LO 2/1987, cuando manifiesta que *“podrán plantear conflicto de jurisdicción a los Juzgados y Tribunales ... en la Administración autonómica, el órgano que señale el correspondiente Estatuto de Autonomía...”*. En este sentido la previsión estatutaria es obligada.

El apartado 2 de la proposición pretende configurar a nivel autonómico el Tribunal de conflictos destinado a resolver tales controversias y que la Ley orgánica estatal confiere al órgano colegiado denominado “Tribunal de Conflictos de Jurisdicción”, tribunal que de acuerdo con el artículo 38 LOPJ, se configura de forma paritaria entre la administración, integrada por el supremo órgano de asesoramiento jurídico, y magistrados del Tribunal Supremo. En atención a esta paridad, el artículo 43.2 de la Propuesta establece que cuando esté concernida en el conflicto la administración autonómica o las instituciones extremeñas, los consejeros del Consejo de Estado serán sustituidos por consejeros del Consejo Consultivo de Extremadura, pues siendo los tribunales un poder del Estado y el Consejo de Estado incardinarse en la esfera central de los poderes públicos, la composición paritaria no sería congruente. Por ello debe entenderse que, pese a la ausencia de mención expresa en la LO 2/1987 a dicha posibilidad, nada impide, ni material ni formalmente, que otra Ley Orgánica (necesariamente estatal) como es la encargada de aprobar los Estatutos de Autonomía, pueda llevar a cabo tal previsión.

A mayor abundamiento, desde una perspectiva material, ha de tenerse en cuenta que en el ámbito territorial y competencial de la Comunidad Autónoma, en todo lo referente a la actividad consultiva desplegada por el Consejo de Estado le sustituye el Consejo Consultivo de Extremadura y por consiguiente las mismas razones que motivaron prever en la composición de dicho Tribunal de Conflictos de Jurisdicción a tres Consejeros del Consejo de Estado son las que llevan a sustituir a dicho Consejeros por tres Consejeros del Consejo Consultivo de Extremadura, razonamiento que no puede trasladarse a los miembros del Tribunal Supremo, en tanto siguen ostentando la misma posición jurisdiccional que la que ostentaban respecto de los tribunales de la Comunidad Autónoma.

**Treinta y dos.** Cierra el capítulo IV del título II de la Propuesta de Estatuto el **artículo 44**, relativo a los “conflictos entre instituciones de autogobierno” y que en esencia introduce dos nuevos procedimientos con el objeto de solventar tales eventuales conflictos, y que constituyen una proposición novedosa en el marco estatutario comparado.

El primero de los procedimientos se encuentra dirigido a resolver el conflicto de atribuciones entre el Presidente o la Junta de Extremadura con respecto a la Asamblea, así como el de ésta respecto de aquellos. El segundo, consistente en un procedimiento facultativo que reside en manos del Presidente de la Comunidad Autónoma, previo y condicionado a la no formulación y tramitación para ese mismo asunto de recurso de inconstitucionalidad, concibiéndose a modo de instrumento racional en orden a disipar las dudas sobre la constitucionalidad o conformidad al Estatuto de una Ley de la Asamblea.

No se trata en ninguno de los dos casos de solucionar controversias competenciales internas entre órganos no relacionados jerárquicamente pero pertenecientes a una misma Administración, y previstas en el artículo 20 de la Ley 30/1992. Tampoco corresponde la resolución de la primera al Tribunal Constitucional, quien resulta competente para resolver los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, o las de estas entre sí, pero no las que se plantean entre dos instituciones políticas de la misma Comunidad, como por ejemplo la Junta de Extremadura y la Asamblea. En cambio, sí corresponde al Tribunal constitucional resolver el recurso respecto de las leyes de la Asamblea que se estime no se ajustan a la Constitución por aquellos quienes estando legitimados por el artículo 32 de la LOTC pudieran plantearlo. En tales casos, en tanto resulta competente el Tribunal Constitucional para resolver estos últimos, la previsión del procedimiento contenida en el artículo 44.3 sólo es posible en tanto no se haya iniciado la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el Tribunal Constitucional, como efectivamente así lo prevé dicho precepto.

La Propuesta pretende, al menos parcialmente, colmar la laguna que puede plantearse en orden a resolver los conflictos de atribuciones entre los poderes autonómicos, cuestión que aparece perfectamente resuelta cuando los conflictos surgen entre órganos constitucionales del Estado, siendo así que el Gobierno de la Nación y las Cámaras podrán plantear, recíprocamente, conflictos de atribuciones, que deberán resolverse de acuerdo a lo previsto en el artículo 73 y siguientes de la Ley orgánica del tribunal Constitucional. Sin embargo, para el ámbito autonómico no existe tal previsión.

De igual modo, el Presidente del Gobierno, puede impugnar por inconstitucionalidad una ley de las Cortes, así lo establece el artículo 32 de la LOTC. Pero tal previsión no existe en el ámbito autonómico, a pesar de la posibilidad de que ello pudiera acontecer, siendo así que en nuestra Comunidad Autónoma se han dado casos de extralimitaciones de la Asamblea a la hora de regular alguna materia, como el caso resuelto por la STC núm. 223/2006 (Pleno), de 6 julio, y en la que dada la falta de legitimación del Presidente de la Comunidad para plantearlo se debió acudir al alambicado procedimiento de impugnar la ley por el concurso de cincuenta senadores. La Propuesta pretende aportar un instrumento racional, que no absolutamente determinante, que ayude a disipar las eventuales dudas sobre la constitucionalidad o conformidad al Estatuto de una Ley de la Asamblea, sin necesidad de tener que recurrir al Tribunal Constitucional.

El procedimiento para resolver los conflictos de atribuciones del artículo 44.1 está previsto en el segundo apartado del mismo artículo y consiste, en esencia, en que la institución que considere que sus atribuciones se han invadido requerirá de incompetencia a la otra, mediante exposición razonada de los títulos que le asisten, dándose traslado de la misma al Consejo Consultivo. La institución requerida mantendrá o declinará su competencia y remitirá sus razonamientos al Consejo. Mantenida la competencia el Consejo consultivo emitirá dictamen no vinculante señalando la titularidad de la competencia. El procedimiento se estima correcto y adecuado, si bien, en la medida que se prevé que el dictamen no sea vinculante adolece en nuestra opinión de la virtualidad necesaria para que el procedimiento resulte plenamente eficaz, salvo que estatutariamente se obligue a actuar de contrario imperio al órgano que se ha excedido en sus atribuciones según el correspondiente dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 44.3 introduce un segundo procedimiento, este de carácter facultativo a disposición del Presidente, previo y condicionado a la no tramitación de recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el Tribunal Constitucional respecto de ley de la Asamblea que no se ajuste a la Constitución o al Estatuto.

El procedimiento de tramitación previsto para este segundo tipo de incidente es el mismo que hemos señalado para los conflictos de atribuciones. Si permanecen las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley, existirá la

posibilidad de plantear el recurso de constitucionalidad, con independencia de las dificultades que pudiera plantear la legitimación del artículo 32 de la LOTC; y, por el contrario, si se hubiera llegado al convencimiento de la inconstitucionalidad de la Ley, la Asamblea, en virtud de su potestad legislativa anulará actuaciones y modificará o derogará las normas que estime convenientes de acuerdo a lo establecido en el dictamen no vinculante del Consejo Consultivo.

## **CAPÍTULO V. De otras instituciones estatutarias**

**Treinta y tres.** El **artículo 45**, atiende a la regulación del Consejo Consultivo, y puesto que ya se ha abundado, anteriormente, en la legitimidad estatutaria para configurar el entramado institucional de la Comunidad Autónoma, conviene especificar aquí que, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, expresamente, sobre los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en su conocida STC 204/1992, de 26 de noviembre, en la que declaró que: *“Las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible, constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su propia organización”*.

Debe recordarse también que la previsión de creación del Consejo aparece ya en la redacción primigenia del Estatuto de Autonomía de 1983, en el artículo 54, que tras la reforma operada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, pasó a ser el artículo 51. En uso de tal habilitación estatutaria se promulgó la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, que califica al Consejo como el superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma y le dota de autonomía orgánica y funcional.

En el marco estatuario comparado, consejos consultivos, con una u otra denominación, con o sin cobertura estatutaria, han ido surgiendo en, prácticamente todas las Comunidades Autónomas, con la particularidad de que las reformas estatutarias han asumido lo que era una realidad legal. En muchas se advierte el carácter de órgano consultivo superior (Estatutos de Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla La Mancha, Islas Baleares y Castilla-León), en otras, siguiendo el ejemplo constitucional, lo califican de supremo (Comunidad Valenciana, Aragón y Canarias).

Analizada, la viabilidad constitucional del precepto, se han de efectuar consideraciones sobre el mismo, esencialmente, de técnica normativa, pero, también clarificadoras de la posición institucional del Consejo, y, son las que seguidamente, se refieren:



1.- No se señala el carácter de supremo, expresión que utiliza la Constitución en referencia al Consejo de Estado, cuando tal carácter está otorgado por su Ley constitutiva a la que se ha hecho mención.

2.- La redacción es farragosa y muy extensa, dispersa las competencias de la Institución en los apartados 1 y 3, por lo que en aras de la seguridad jurídica, deberían unificarse. Carece de sentido remitirse a la ley constitutiva para determinar las competencias del Consejo si ya aparecen, en el propio texto estatutario. En particular, en lo que se refiere a conflictos de atribuciones entre Instituciones de la Comunidad Autónoma, cuestión que, aparece prevista en el artículo 44 del texto que se propone.

3.- En el ámbito subjetivo de instituciones sobre las que ha de recaer la actividad consultiva, se alude a la Junta de Extremadura, a las Corporaciones Locales y a las Instituciones Autonómicas, lo que es un acierto, pero, se echa en falta otras entidades como las Universidades Públicas o los entes sometidos al derecho público vinculados a aquellas Instituciones, o a la Administración Corporativa.

4.- En cuanto a las competencias sobre los asuntos sometidos al conocimiento del Tribunal Constitucional, el enunciado es descriptivo y, por ello, demasiado extenso. Convendría introducir una redacción más simplificada.

5.- Respecto del apartado tercero, introduce como novedad - no contemplada en la Ley de creación del Consejo Consultivo - que la Asamblea de Extremadura, podrá recabar dictamen en relación con las iniciativas legislativas de origen parlamentario que se tramiten en la Cámara.

Tal previsión estatutaria, introduce un sistema preventivo de control de la conformidad con la Constitución y el Estatuto de las iniciativas legislativas, no obstante, la utilización del término *podrá* conlleva la posibilidad o discrecionalidad de la Asamblea de Extremadura para valorar o decidir la conveniencia de solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, o dicho de otro modo, de conformidad con el principio dispositivo, la Asamblea de Extremadura, por conducto de su Presidente podrá solicitar o no que se emita Dictamen en relación con iniciativas legislativas de origen parlamentario que se tramiten en la Cámara.

La Asamblea de Extremadura, no obstante, también es una Administración Pública, y como tal está sometida a lo que establezca la Ley respecto de sus competencias administrativas, por lo que se considera que debiera someter a consulta del Consejo aquellos asuntos o supuestos que son determinados por la Ley, nos referimos a expedientes tramitados por responsabilidad patrimonial de la Administración; revisión de oficio de actos administrativos, interpretación o resolución de contratos, etc.

Es de notar, por ello, que la redacción propuesta para este inciso no parece la más conveniente, pues no concreta en qué casos solicitará dictamen o por acuerdo de qué órgano, (Pleno o de la Comisión), así la regulación que se contiene es la relativa a que mediante los procedimientos que establezca su Reglamento y por conducto de su Presidente, podrá recabar dictamen en relación con las iniciativas legislativas.

6.- En otro orden de cosas, particularmente acertado es el giro que se aprecia en las competencias de este Consejo *circa* las disposiciones generales de las Corporaciones locales acentuando su función de depuración preventiva de las mismas, máxime cuando la jurisprudencia constitucional abunda, últimamente en la consideración de tales normas, según los casos, como algo más que meros reglamentos ejecutivos, particularmente en las ordenanzas fiscales, como han puesto de relieve las SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, 19/1987, de 17 de febrero y, en especial, 233/1999, de 13 de diciembre, lo que sin duda redundará en una mayor garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Atendiendo a estas consideraciones se sugiere la siguiente redacción, o similar:

#### **Artículo 45. El Consejo Consultivo de Extremadura.**

**1. El Consejo Consultivo, con sede en la ciudad de Badajoz, es el supremo órgano consultivo de las Instituciones y de las Administraciones de la Comunidad Autónoma. Por ley de la Asamblea, se regulará su composición, su régimen jurídico, su organización y funcionamiento, determinando los casos en que su dictamen deba ser vinculante.**

**2. El Consejo dictaminará sobre la adecuación a la Constitución, al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico, de los anteproyectos de reforma estatutaria, de los proyectos de ley, de anteproyectos de otras normas con rango de ley, de la interposición o mantenimiento de recursos y acciones ante el Pleno del Tribunal Constitucional y su personación en ellos, y de los demás supuestos previstos en este Estatuto. Igualmente, dictaminará, en los casos que establezca su ley constitutiva, sobre la legalidad de las disposiciones generales y actos de las Instituciones autonómicas, de la Administración regional, de las Universidades públicas y de las Corporaciones locales de Extremadura, y de los organismos y entes de derecho público dependientes o vinculados a ellas.**

**3. La Asamblea de Extremadura, por conducto de su Presidente, solicitará dictamen en los supuestos en que para las iniciativas parlamentarias determine el Reglamento de la Cámara, y para las actuaciones materialmente administrativas establecidas en las Leyes.**

Sin perjuicio de todo lo anterior, para concluir el análisis de este precepto, es de destacar lo siguiente: a) la reforma propuesta configura al Consejo Consultivo como institución de autogobierno, esto es, como órgano de la Comunidad Autónoma y no del Gobierno o del Parlamento; esta definición ha de ponerse de relación con lo establecido en el artículo 107 CE que configura al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación y no del Estado; b) la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como hace su Ley reguladora, define al Consejo Consultivo como el

*supremo* órgano consultivo o, en otro caso, como el superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, por lo que no se vincula directamente al Gobierno y a su Administración; c) hasta la reforma propuesta, para activar la consulta al Consejo están legitimados, el Ejecutivo, que lo hace través de su Presidente, pero, también, los Entes Locales; ahora, se introduce esta nueva regulación respecto de las iniciativas legislativas de origen parlamentario que se tramiten en la Cámara, por lo que la actividad del Consejo, también, será impulsada por el Parlamento autonómico.

Por tanto, cabría afirmar que la regulación propuesta no define o circunscribe al Consejo Consultivo, exclusivamente, como órgano consultivo del Gobierno y la Administración, no parece, por ello, reproducir un modelo gubernativo equivalente al Consejo de Estado, potenciándose, por el contrario, su dimensión institucional, siendo ello así, la propuesta de reforma, quizás, acoge un Consejo Consultivo que quiere conjugar un modelo gubernativo y un modelo institucional capaz de velar por la adecuación y el respeto que las proposiciones y proyectos de ley deben guardar a la Constitución y al Estatuto, así como, por la corrección jurídica de los procedimientos conflictuales y de inconstitucionalidad que pudieran plantearse.

**Treinta y cuatro. El artículo 46** regula la constitución de un órgano externo de control económico-financiero del sector público, denominado Consejo de Cuentas.

Este artículo se corresponde con el vigente artículo 53, incorporando - respecto al vigente una serie de precisiones. Así, la reforma recoge la denominación expresa de este órgano de control económico y presupuestario, Consejo de Cuentas, y la sede de la Institución, la ciudad de Cáceres; asimismo, se amplía el ámbito de atribuciones que se le confieren; y finalmente, se prevé su dependencia directa de la Asamblea de Extremadura.

El artículo 136 de la Constitución, además del establecimiento del Tribunal de Cuentas, lo define, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Y, el artículo 153 CE, en relación con el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, dispone, en su apartado d), que el control económico y presupuestario, se ejercerá por el Tribunal de Cuentas.

Las previsiones constitucionales se desarrollan en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y de la que interesa reseñar, su artículo 29 que, establece, precisamente, los cauces de relación de este órgano central con los que las Comunidades Autónomas puedan crear. Resulta, igualmente, de interés aludir al artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas donde se reitera la extensión fiscalizadora a la que nos hemos referido.

De la posición del Tribunal de Cuentas en relación con las Comunidades Autónomas, y, por tanto de las funciones de los órganos territoriales de control de cuentas, hay una reiterada jurisprudencia constitucional de la que es cabeza la STC 187/1988 de 18 de octubre, seguida por las STC 18/1991 de 31 de enero, la STC 98/2001, de 5 de abril, STC 190/2000, de 13 de junio.

De la referida Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es de destacar, lo dicho respecto de que el Tribunal de Cuentas en su función fiscalizadora de la gestión económico-financiera de los entes públicos es supremo y, por ello, no único, por lo que pueden actuar los órganos que se creen por las Comunidades Autónomas. Y sin embargo, en la función de enjuiciamiento contable, es un Tribunal más, por lo que su jurisdicción es además de improrrogable, única, sin perjuicio, de permitir determinadas colaboraciones de tipo delegado en los órganos contables territoriales, siempre, en la función instructora, pero, nunca en la de enjuiciamiento.

De la regulación estatutaria propuesta para el Consejo de Cuentas, es de destacar, la consignación de su dependencia de la Asamblea; la salvaguardia de las competencias del Tribunal de Cuentas del Reino; la definición del ámbito autonómico y la extensión de sus competencias a las Corporaciones Locales.

Por lo que se refiere a su dependencia de la Asamblea, hay que recordar que tal previsión no esta contenida en el vigente artículo 53 del Estatuto. Se adopta, ahora el mismo sistema que la Constitución establece para el Tribunal de Cuentas que lo hace depender de las Cortes Generales.

En orden a la referencia de salvaguardia de las competencias del Tribunal de Cuentas, cabe indicar que a pesar de que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas salvan las funciones del Tribunal de Cuentas, resulta superflua, pues las funciones del Tribunal de Cuentas, arrancan y se legitiman en la propia Constitución.

Respecto de la competencia de este órgano, desde un punto de vista subjetivo, se alude al entramado administrativo y también del Sector Público correspondiente a la Comunidad Autónoma, y con toda conveniencia se incluyen a las Corporaciones Locales lo que evita, *pro futuro*, mayores complicaciones. Se echa en falta, en este contexto, una referencia expresa a las Universidades Públicas que son Administraciones Públicas y cuyo control económico-financiero externo está previsto, explícitamente, en el artículo 81.5 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por lo que el Consejo Consultivo de Extremadura considera conveniente su inclusión expresa en el texto.

En cuanto, al ámbito objetivo de la fiscalización lo más usual en el panorama comparado es la expresión que se emplea en el Proyecto de Reforma “económico y presupuestario” aunque algunas incorporan otros términos complementariamente. Si es novedoso, pero también muy impreciso, al no

estar acuñado, ni doctrinal, ni normativamente, el término “calidad de gasto” sugiriendo sustituirle por los más precisos de **“eficiencia y economía”**.

Por último, se considera igualmente conveniente que la redacción del precepto se incluyera la presunción que el Tribunal de Cuentas puede delegar en este Consejo funciones de instrucción, en tanto la normativa de aquel Tribunal lo permite expresamente (artículo 26.3 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo).

Consideraciones que confluyen en sugerir la siguiente redacción:

**Artículo 46. Consejo de Cuentas.**

**1. El Consejo de Cuentas, con sede en la ciudad de Cáceres y dependiente de la Asamblea, controla externamente la actividad financiera y presupuestaria de las instituciones, de la administración autonómica, de las entidades locales de Extremadura, y del sector público dependiente de aquella y de éstas, así como de las universidades públicas de Extremadura, fiscalizando sus cuentas con criterios de legalidad, economía y eficiencia en el gasto, sin perjuicio de la jurisdicción y competencia del Tribunal de Cuentas del Reino, que podrá delegar en el Consejo aquellas funciones jurisdiccionales que permita su Ley constitutiva.**

**2. Una Ley de la Asamblea de Extremadura regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo.**

**Treinta y cinco. El artículo 47** se detiene en la normación del Consejo Económico y Social, que puede considerarse un órgano consultivo de representación de los intereses sectoriales.

El Consejo Económico y Social de Extremadura fue creado por la Ley 3/1991, de 25 de abril, declarándose en su Exposición de Motivos, su configuración: *“El Consejo Económico y Social se configura como un órgano consultivo del Gobierno regional, en materias de orden económico y social, competencia de la Comunidad Autónoma, y gozará de amplias facultades de autonomía y organización en su funcionamiento. Lo integran sindicatos y empresarios con representatividad en nuestro territorio, así como otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos”*.

En el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, por Ley se crea un órgano consultivo en materia económica y social que ahora, el proyecto de reforma incluye en el Estatuto, por lo que el Consejo Económico y Social se configura como un órgano de relevancia estatutaria.

Con relación a este precepto, ha de ponerse de relieve en primer término que los artículos que regulan el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas y el Personero del Común contienen una referencia descriptiva o definitoria de la institución objeto de regulación, tal referencia se echa de menos en lo que concierne al Consejo Económico y Social, pues, únicamente se alude a la Ley que regulará la composición, las competencias, régimen jurídico, organización y funcionamiento de esta institución.

Debería considerarse, por razones de sistemática del Capítulo, la posibilidad de incorporar a este artículo una referencia definitoria de esta institución, que recogida en un apartado primero, podría ser del siguiente tenor o similar:

**“El Consejo Económico y Social se configura como un órgano consultivo del Gobierno regional, en materias de orden económico y social”.**

En segundo término, el precepto objeto de análisis se refiere al Consejo como *órgano colegiado consultivo de la Junta*, no obstante, tratándose de un órgano consultivo responderá a una estructura colegiada que tendrá reflejo tanto en su composición como en la forma de adopción de sus decisiones, por lo que resulta innecesario, por reiterativo que se defina como órgano colegiado, dada su naturaleza de órgano consultivo.

**Treinta y seis.** Por último, el **artículo 48** disciplina someramente la figura del Personero del Común con funciones similares a las del Defensor del Pueblo. Ha de indicarse que su regulación tiene su precedente en el artículo 52 del vigente Estatuto de Autonomía.

En la Propuesta de Reforma, este órgano, similar al Defensor del Pueblo, aparece con la denominación expresa de ***Personero del Común***, recogándose, además el aspecto básico de su función, su sede, y su elección por las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea de Extremadura, que es garantía, entendemos, de su legitimidad democrática e independencia en la defensa y protección de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución Española, coadyuvando además a que esta Institución garantista quede fuera de los cambios políticos, al tiempo que dispondrá de un mayor respaldo popular.

El Personero del Común se configura por consiguiente como el Alto Comisionado de la Asamblea de Extremadura, designado por ésta para la defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en la Constitución.

Respecto a la denominación “Personero del Común” ha de indicarse que tiene su referencia histórica en la figura del Personero o Síndico Personero del Común, representante directo de los vecinos del Concejo que tenía asiento en el Ayuntamiento y voz para pedir y proponer lo que conviniera al Pueblo. Correspondía, al Personero del Común, *“la representación o personificación del pueblo con el concejo, una vez este perdió su carácter abierto, siendo su función, además de la defensa de los vecinos, la proposición de normas que redundasen en beneficio de aquellos”.*

Ciertamente, el Concejo municipal que se llamó Concejo Abierto fue desapareciendo a finales de la Edad Media y en su lugar surgió el Concejo Cerrado. Un Concejo Cerrado era aquél que estaba dominado por las oligarquías locales que impedían el acceso a la función pública al resto de los

vecinos. Por tanto, hay que pensar en un proceso de oligarquización del poder municipal, cuando la Monarquía introduce la figura del Personero del Común, elegido, como su nombre indica, por el común de los vecinos, al margen de las oligarquías dominantes, que el Personero representaba los intereses y demanda del vecindario ante el regimiento, y podía dirigirse a los órganos de gobierno centrales de la Corona.

En otro orden de cosas, y en lo que atañe a estos comisionados parlamentarios, ha de señalarse, que su regulación constitucional se contiene en el artículo 54 de la CE que establece que por Ley Orgánica se regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos de los ciudadanos. Este precepto constitucional ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 3/1982, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (modificada parcialmente por LO 2/1992, de 5 de marzo y por la LO 10/1995, de 23 de noviembre). Los Estatutos de Autonomía de muchas Comunidades Autónomas han creado, o en otro caso han previsto en sus respectivos territorios, figuras similares a la del Defensor del Pueblo. De ahí que en 1985 se aprobara 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 de las distintas Comunidades Autónomas.

La citada Ley 36/1985 prevé que el control de la actividad de la Administración autonómica, así como la de los Entes locales cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas de aquélla, lo puedan realizar el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación en todo lo que afecte a materias sobre las que la CE o los correspondientes Estatutos atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma, sin mengua de lo establecido en la Ley del Defensor del Pueblo (artículo 2.1). Este precepto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional y la STC 157/1988, de 15 de septiembre, declaró su plena constitucionalidad, pues no incide en las competencias de ambas instituciones, que derivan, respectivamente, de la CE y de los propios Estatutos de Autonomía. El artículo 2.1 citado no restringe el ámbito de actuación de los Comisionados autonómicos, ni regula sus competencias, dice el Tribunal Constitucional. Prevé solo la eventualidad de colaboración entre ambas Instituciones e incluso puede decirse que contempla la posibilidad de una actuación de los Comisionados Autonómicos más amplia de la que se deriva literalmente de los Estatutos, al aludirse a la Administración Local cuando actúe por delegación de la Comunidad y afecten a competencias de la Comunidad Autónoma. La ampliación de las competencias de estos órganos sobre las Entidades locales, ha sido asumida en los textos de los Estatutos reformados.

Y, continuando con el análisis de esta Institución autonómica, a lo expuesto, debe añadirse que en términos generales, se atribuye a estos Comisionados parlamentarios, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, bien sea por una cita genérica, bien sea por una referencia al Título I de la CE, o, en otros casos, por remisión a los derechos y libertades contenidos en las declaraciones de derechos que incorporan los nuevos estatutos. Por ello, se considera más acertado que a la referencia genérica a los derechos reconocidos en el texto constitucional, se añadiera, como así se ha hecho por los estatutos reformados, los recogidos en la propuesta de reforma del Estatuto.

Finalmente, por lo que se refiere a las relaciones entre estos Comisionados autonómicos y el Defensor del Pueblo, ha de atenderse a la mencionada Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula la relación entre la Institución del Defensor del Pueblo y los órganos similares de las Comunidades Autónomas. Además, Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en su artículo 12 establece que *“los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”*. A nuestro juicio, entendemos que la concurrencia de funciones entre el Personero del Común y el Defensor del Pueblo, y, en particular, lo preceptuado por el texto constitucional, obliga, a regular expresamente la necesaria colaboración, en el ejercicio de sus funciones, entre el Personero del Común y el Defensor del Pueblo.

Por lo expuesto, consideramos que mejoraría la redacción del precepto examinado, la siguiente o similar:

**Artículo 48. Personero del Común.**

**1. El Personero del Común es el Alto Comisionado de la Asamblea, para la protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales y estatutarios de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, y a la de las entidades, organismos, servicios públicos de ellas dependientes o vinculadas.**

**2. El Personero del Común tendrá su sede en la ciudad de Plasencia y será elegido por las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea de Extremadura que regulará por Ley las competencias, organización y funcionamiento de esta Institución.**

**3. El Personero del Común y el Defensor de Pueblo colaboraran mutuamente y coordinarán sus funciones.**

**OCTAVO.- Consideraciones al Título III. Del Poder Judicial en Extremadura.**

**Uno. Consideraciones Generales.** La Constitución Española, en su Título VI, integrado por los artículos 117 a 127 regula el Poder Judicial, pudiéndose afirmar que se trata un poder del Estado caracterizado por su



unidad e independencia y que puede ser definido como el conjunto de órganos encargados de ejercer la jurisdicción.

En efecto, por lo que se refiere a la unidad del Poder Judicial, el artículo 117, apartado 5 de la CE determina que *“El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”*, y, con esa unidad jurisdiccional, guarda relación, el contenido del artículo 122, apartado 1 de la Constitución que establece que *“Una ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único”*; por su parte, el apartado 2 de este mismo precepto constitucional dispone que *“El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo”*, y, el artículo 123 prevé que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano superior en todos los órdenes. Y, el artículo 149.1.5 de la norma fundamental reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

Por su parte, el artículo 152.1 de la CE, reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia en esta materia para participar en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio de las Comunidades Autónomas, y ello en los supuestos y de acuerdo con las formas contemplados, en su caso, en los Estatutos y *“de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”*.

El párrafo tercero de este precepto, contiene un mandato dirigido al legislador estatal, concretamente al legislador procesal y orgánico del poder judicial, de acuerdo con el cual las sucesivas instancias procesales que, en su caso, éste prevea deberán agotarse ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia. Este mandato se entiende, como es obvio, sin perjuicio de la condición del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, prevista en el artículo 123 CE, el artículo 152.1 permite tan sólo la atribución de una competencia casacional o de revisión al Tribunal Supremo en todos aquellos supuestos en que la competencia en primera instancia corresponda a un órgano jurisdiccional radicado en el territorio de una Comunidad Autónoma, ya sea el propio Tribunal Superior de Justicia o un órgano inferior.

En cuanto al título competencial en materia de Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Extremadura contenido en el proyecto de reforma que ahora se dictamina, nos remitimos a lo analizado en el estudio de la competencia exclusiva dispuesta en el artículo 9.1.2) *“Administración de justicia de conformidad con lo previsto en el Título III de este Estatuto”*.

Recordemos tan sólo que la competencia autonómica descansa en la doctrina que el Tribunal Constitucional ha sentado, y que se resume esencialmente en dos principios. De una parte, la necesidad de distinguir entre un sentido amplio y otro estricto de la noción de Administración de Justicia, de

manera que sólo en el segundo de ellos tienen cabida las competencias autonómicas.

De otra parte, la exigencia que tienen las Comunidades Autónomas de respetar determinados límites, que obedecen esencialmente a la idea de que las competencias autonómicas sólo pueden ser ejecutivas a la hora de atribuirse competencias a través de cláusulas subrogatorias.

Expuesto lo anterior, ha de indicarse, en primer lugar, que la rúbrica propuesta para este Título resulta más adecuada que la referida en el vigente Estatuto de Autonomía. De otro lado, nada ha de objetarse al respecto a su regulación en un Título aparte, diferenciado de las Instituciones de Extremadura, pues, tal ubicación sistemática, correcta, a juicio de este Consejo, ya se contenía en el actual Estatuto de Autonomía.

**Dos.** El **artículo 49**, atiende a las competencias de la Comunidad Autónoma, de suerte que el apartado primero de este artículo, contiene la que se ha dado en llamar “cláusula subrogatoria”, cuya constitucionalidad ha sido declarada por el Tribunal Constitucional, y en virtud de la cual, en relación con la Administración de Justicia, corresponde a la Comunidad Autónoma, ejercer las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Gobierno de la Nación.

Por lo que se refiere a su redacción, ha de señalarse que, técnicamente, la expresión de inicio del apartado “*En materia de Justicia*”, podría mejorarse, en aras a una deseable concreción de la competencia en los términos siguientes “***En materia de Administración de Justicia (...)***”.

Por otra parte, no se entiende que se aluda a “Ley Orgánica prevista en la Constitución”, cuando tal mención lo es a la Ley Orgánica del Poder Judicial que es a la que se debe atender, por constituir los límites, en la regulación de esta materia.

El apartado 2 de este precepto que enuncia las atribuciones que en materia de Administración de Justicia, corresponden a los poderes públicos de Extremadura, se inicia con la expresión de sometimiento “*(.) en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial (.)*”, lo cual evita que pudieran plantearse objeciones acerca de su constitucionalidad.

La letra a) de este apartado segundo, dispone que, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a los poderes públicos de Extremadura, *delimitar, mediante Ley de la Asamblea, las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y establecer su sede.*

El artículo 152.1, párrafo segundo, de la Constitución dispone que en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio, precisando a continuación que ello deberá ser de

conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Extremadura realizará una propuesta en la se fijará los partidos judiciales (artículo 35 LOPJ), y a ello, habrá de limitarse su participación en la organización de la demarcación judicial de Extremadura.

Esta propuesta, tendrá un doble efecto: por una parte servir de base para la redacción, por parte del Gobierno, de una anteproyecto de demarcación, a la vista de las propuestas de las Comunidades Autónomas, y, en segundo lugar, como elemento para la formación de la voluntad parlamentaria al tramitar, posteriormente, el correspondiente proyecto de Ley, puesto que las propuestas de las Comunidades Autónomas habrán de acompañar al proyecto del Gobierno remitido a las Cortes (STC 56/1990).

Y, finalmente, por lo que se refiere a este inciso, la regulación por Ley de la Asamblea de Extremadura para delimitar las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y establecer su sede, implica que tal competencia se atribuya a la Asamblea de Extremadura, frente a otros Estatutos de Autonomía que lo hacen al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

La letra b), establece que corresponde a los poderes públicos de Extremadura, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial, *“solicitar, oído el Consejo de Justicia de Extremadura, la revisión de la planta de los Juzgados y Tribunales para adaptarla a las necesidades de la región. En su caso, por delegación del Gobierno de la Nación, la Junta de Extremadura podrá crear secciones y juzgados.”*

En este caso, la competencia de la Comunidad Autónoma hay que ponerla en relación con el contenido del artículo 36 de la LOPJ, a cuyo tenor, *“La creación de secciones y juzgados corresponderá al Gobierno cuando no suponga alteración de la demarcación judicial, oídos preceptivamente la comunidad autónoma afectada y el Consejo General del Poder Judicial”.*

En la letra c), en el ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas de las oficinas judiciales y las unidades administrativas de la administración de justicia, así como, al personal no judicial, debería incorporarse la expresión **“y régimen jurídico”**, para hacer referencia a las competencias en relación al personal referido.

La letra f) de este apartado segundo, además de referirse a la ordenación de los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica, contiene una mención a *los servicios de atención a las víctimas, en los términos que disponga la Ley*. No se entiende que se aluda a estos servicios en un artículo dedicado a los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica. No obstante, si tal es la vocación del precepto, debiera quedar claro a qué se quiere hacer referencia con esta frase, a qué víctimas de delitos se pretende atender, por lo que debiera considerarse su redacción actual, en particular, para incluir la concreción a la que nos hemos referido.

El contenido del inciso de la letra g), en lo que respecta a la ordenación de la justicia de proximidad, hay que ponerlo en relación con las prescripciones que sobre la Justicia de proximidad establece el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia.

Este texto introduce unos órganos judiciales de nuevo cuño, los juzgados de proximidad, servidos por lo que ostentan una nueva categoría judicial, el juez de proximidad, que ocuparían el eslabón primario de la carrera judicial.

El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia, prevé la creación de los juzgados de proximidad en los municipios donde exista Juzgado de primera instancia e instrucción, y tengan un régimen municipal especial o se cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases de Régimen Local. Asimismo, determina los asuntos de menor entidad y escasa complejidad, en el orden civil, penal y contencioso-administrativo, que deben ser enjuiciados por los denominados jueces de proximidad.

Llama la atención la referencia a la ordenación de la Justicia de Proximidad que incorpora este precepto estatutario, pues, ciertamente, se desconoce, a esta fecha, cual será el texto definitivo, ignorándose, además, si en efecto, se crearán o no tales Juzgados de Proximidad. Por otro lado, atendiendo al tenor de la disposición final segunda de este proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, será preciso que el Gobierno de la Nación remita a las Cortes Generales, un proyecto de reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial para la implantación de los Juzgados de Proximidad, y para ello, dispone de un plazo de dos años.

Asimismo, ha de recordarse que la organización de los Juzgados y Tribunales implica, en primer lugar, el establecimiento de la planta judicial, a través de dos operaciones: 1) la enumeración, que lleva a cabo el artículo 26 de la LOPJ, de la clase de órganos a que se encomienda la función jurisdiccional (y, cuya modificación pretende el proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia); 2) la fijación del número de órganos que, dentro de cada clase, se asientan en el territorio del Estado. Ambas tareas son de exclusiva competencia estatal, con arreglo al artículo 149.5ª CE; aunque, indirectamente, el número de órganos puede venir determinado por el de municipios, cuya fijación sí es frecuentemente competencia de las Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, puede considerarse que el sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial que contiene este precepto, evita cualquier consideración que, sobre la constitucionalidad del mismo, pudiera plantearse. Ciertamente, si consideramos que la Ordenación de la Justicia de Proximidad se concreta en una intervención de la Comunidad Autónoma, meramente participativa, y en el marco de la LOPJ, en línea de

principio, ello obviaría cualquier consideración sobre la constitucionalidad de este inciso.

Dicho lo anterior, es de hacer notar que Estatutos de Autonomía, recientemente aprobados, introduce en sus textos, como hace la propuesta de reforma, una referencia expresa a la Justicia de Proximidad, debiendo subrayarse que tal regulación no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

El inciso de la letra h) establece que, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a los poderes públicos *establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de competencia autonómica. En particular, se crearán servicios de mediación familiar.*

No parece coherente que este inciso dedicado a la resolución de conflictos en las materias de competencia autonómica, refiera la creación de un servicio de mediación familiar. Se trata de ámbitos y materias diferentes, a pesar de ello, entendemos que el servicio de mediación familiar se incardinaría dentro de la competencia autonómica en materia de servicios y acción social, como forma de protección y promoción de la familia, así entendida, no plantearía problemas de constitucionalidad alguno.

**Tres.** El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se regula en el **artículo 50**, estableciendo la competencia de este órgano jurisdiccional.

La instauración de los Tribunales Superiores de Justicia responde al modelo constitucional del Estado de las Autonomías y a las previsiones contenidas en el artículo 152.1 CE y en los Estatutos. Algunas de sus atribuciones ponen de relieve intensamente el perfil autonómico de esos órganos; así las previstas en los artículos 73.1<sup>a</sup>) y b), 73.2<sup>a</sup>), 74.1.b), 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pero son órganos del Estado y de la organización judicial única.

Este artículo, en su apartado 1, establece, como ya lo hiciera el artículo 41 del vigente Estatuto de Autonomía, que el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura tendrá su sede en la ciudad de Cáceres. La determinación de la sede de los Tribunales Superiores de Justicia es competencia exclusiva del Estado, al amparo del artículo 149.1.5<sup>a</sup>. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé en la Disposición Adicional Segunda, apartado 1, que los Tribunales Superiores de Justicia tendrán su sede en la ciudad que se indique en los respectivos Estatutos de Autonomía.

El apartado dos de este precepto, refiere la competencia del Tribunal Superior de Justicia que *“conocerá de los asuntos y ejercerá las funciones que en materia de Derecho estatal establezcan las Leyes del Estado”*.

De otro lado, este párrafo atribuye, al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, el conocimiento de los recursos de casación y revisión, en relación a normas y materias del Derecho propio de la Comunidad, siempre que no sea necesaria la intervención unificadora del Tribunal Supremo, al no estar fundada la impugnación casacional en el derecho común o en la infracción del derecho constitucional, y al amparo de la doctrina en la materia sentó la STC 56/1990.

Finalmente, el apartado c) atribuye al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, el conocimiento de los asuntos que guarden relación con determinados aforamientos.

Igualmente estima este Órgano Consultivo, que, en coherencia con la inclusión en el artículo 42.1 de esta propuesta, por otro lado, acertada a nuestro parecer, de la posibilidad de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por su actividad legislativa cuando la norma lo prevea, debería incorporarse una nueva letra d) al precepto que ahora analizamos, para prever la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el enjuiciamiento de la responsabilidad por disposiciones de carácter general emanadas del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, cuya redacción podría ser la siguiente o similar:

**d) De las reclamaciones de responsabilidad de la Comunidad Autónoma por la aplicación de las disposiciones y de actos legislativos de carácter no expropiatorio, conforme a lo establecido en el artículo 42.1.**

Por último, debería constar como cláusula de cierre de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, un apartado e) que incluyera la función de servir como última instancia jurisdiccional sin perjuicio de lo previsto para el Tribunal Supremo y en la forma que determine la LOPJ, como han previsto otros Estatutos de autonomía de los reformados a partir de 2004.

De esta manera, el tenor literal de esta nueva letra e) sería el siguiente:

**e) El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura constituye la última instancia jurisdiccional de los procesos judiciales y recursos tramitados en su ámbito territorial, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo y de acuerdo con lo que determine al respecto la Ley orgánica reguladora del poder judicial.**

En conclusión de todo lo anterior, no existe obstáculo constitucional a la redacción propuesta para este precepto.

**Cuatro.** Regula en el **artículo 51** el nombramiento de determinados cargos judiciales. Así en su apartado 1, afecta al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, recogiendo lo ya dispuesto en el artículo 41, apartado dos, del vigente Estatuto de Autonomía, pero añadiendo que *será oído el Consejo de Justicia de Extremadura*.

El apartado 2, se refiere al nombramiento de los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y oído el Consejo de Justicia de Extremadura. El apartado tres, recuerda el contenido del vigente artículo 43, apartado b) del Estatuto de Autonomía, añadiendo que será oído el Consejo de Justicia de Extremadura.

Y, por último, el apartado cuarto, se refiere al Fiscal Superior en la Comunidad Autónoma, cuyo nombramiento será publicado en el Diario Oficial de Extremadura.

**Cinco.** Debemos atender a continuación al **artículo 52**, dedicado al Consejo de Justicia de Extremadura, constituye una novedad destacada en este Título.

El contenido de este artículo hay que ponerlo en relación con el citado Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia, que generaliza para las autonomías con competencia en materia de Justicia, los Consejos de Justicia territoriales.

El proyecto, pretende la modificación del vigente artículo 104 de LOPJ, en el sentido de disponer que el gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial 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 correspondan a los Presidentes de dichos Tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales.

Se introduce, para ello, un artículo primero de modificación del Libro II de la LOPJ, añadiendo un Título II bis bajo la rúbrica “De los Consejos de Justicia” (que comprende los artículos 148 bis, 148 ter, 148 quater, 148 quinquies y 148 sexies).

Por consiguiente, en la vigente LOPJ, los Consejos de Justicia no aparecen regulados, se trata, por tanto, de una previsión legislativa que va en línea con las redacciones ya aprobadas en los Estatutos de reciente reforma.

Hechas las precisiones anteriores, ha de indicarse que el precepto estatutario que nos ocupa, no crea esta institución, como tampoco determina su régimen jurídico, se limita a establecer que es el órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y la Administración de la Justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta referencia de remisión a la LOPJ, da por supuesto y entendido que compete a la legislación estatal la creación de los Consejos de Justicia, así como, la determinación de su régimen jurídico, y que la participación autonómica en el gobierno y administración se realiza dentro de un órgano de creación mediante la Ley orgánica reguladora del poder judicial, por lo que la

redacción dada al precepto presupone que tal institución ha sido creada y regulada por la LOPJ, y ello permite, desde esta interpretación, afirmar su acomodo a la norma fundamental.

Ha de indicarse, finalmente, que la propuesta estatutaria introduce, en lo que se refiere al Consejo de Justicia de Extremadura, una regulación similar o semejante a la contenida en otros Estatutos de Autonomía ya en vigor, sin embargo, por el momento, debe subrayarse que su virtualidad práctica va a depender de lo que en efecto y al respecto establezca la LOPJ.

#### **NOVENO. Consideraciones al Título IV. De la organización territorial.**

**Uno.** Las entidades locales forman parte de la organización territorial del Estado, tal y como establece el artículo 137 de la Constitución: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”*. De ahí que revista el tema suficiente importancia como para merecer la atención de un título del Estatuto de Autonomía (el IV, que comprende los artículos 53 a 60). Éste constituye el marco normativo adecuado para regular la organización del territorio autonómico, en tanto garantía de la autonomía local que predica la Constitución. También es destacable la regulación del régimen local al margen de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, en coherencia con el carácter bifronte de aquél (STC 84/1982, de 23 de diciembre).

Debemos destacar la relevancia que el Proyecto de Estatuto otorga a la organización territorial, frente al Estatuto vigente, en el que esta materia carece de este tratamiento integral. Relevancia que se revela en la propia asunción competencial en el artículo 9.3º del Proyecto: *“La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y Régimen Local en los términos del Título IV de este Estatuto”*. Se erige así el Estatuto en un elemento de primer orden en la configuración de la autonomía local, entrando a formar parte del bloque de constitucionalidad respecto de aquélla.

El mismo precepto constitucional antes citado manifiesta que *“Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. Sin embargo, no parece que el texto constitucional haya establecido un parangón entre autonomía local y autogobierno, término éste con el que se refiere a las Comunidades Autónomas en el artículo 143.1º. En atención a esto, la doctrina ha destacado que la autonomía, respecto de las nacionalidades y regiones, forma parte de los principios políticos fundamentales definitorios del régimen político, contenidos en el Título Preliminar de la Constitución y excluidos de la competencia del legislador ordinario.



El Tribunal Constitucional ha defendido desde el principio que la autonomía local es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero y 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras muchas) y ha resaltado una serie de límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía. Así, ha dicho que la autonomía local constituye un poder limitado que no se opone al principio de unidad (artículo 2 de la Constitución), sino que encuentra sentido en el mismo. Por otro lado, la autonomía local es compatible con la existencia de controles administrativos de legalidad, que no vulneran el núcleo esencial de la garantía institucional de aquélla (Sentencias 213/1988, de 11 de noviembre y 148/1991, de 4 de julio). No admite, sin embargo, la existencia de controles genéricos e indeterminados, pues colocan a las entidades locales en una situación de dependencia o subordinación respecto al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista positivo, la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988) define la misma como *“el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*. También el artículo 137 de la Constitución reconoce la autonomía para la gestión de los respectivos intereses, lo que exige dotar a las entidades locales de las competencias necesarias para satisfacer los mismos.

Y corresponde a la legislación básica estatal (STC 214/1989, de 21 de diciembre) la fijación *“de los principios básicos en orden a las competencias que deben reconocerse a las Entidades Locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias...”*

Por tanto, la autonomía local ha sido delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen a través de órganos propios, para lo que deberán estar dotadas las entidades locales de potestades (STC 27/1987, de 27 de febrero y 385/1993, de 23 de diciembre, entre otras). La intensidad de dicha participación se graduará en función de las relaciones entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Pero más allá de este contenido mínimo que protege la garantía institucional, *“la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas en cuanto respeten aquella garantía institucional”* (STC 107/1989, de 8 de junio). La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles por la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.

La STC 159/2001, de 5 de julio, desarrolló esta cuestión: *“En definitiva, la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.*

En el mismo sentido se pronuncian las STC 51/2004, de 13 de abril y 252/2005, de 11 de octubre.

A esto ha añadido el Tribunal Constitucional que *“la garantía institucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”* (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero y 214/1989, de 21 de diciembre). De ahí que, al establecer el parámetro de constitucionalidad, el Alto Tribunal haya acudido a los preceptos constitucionales y a la normativa básica (Ley de Bases de Régimen Local), que goza de una especial posición en el ordenamiento jurídico al desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local. A las sentencias citadas en este mismo párrafo pueden añadirse otras muchas en este sentido; por todas, 11/1999, de 11 de febrero y 159/2001, de 5 de julio.

Sin embargo, esta doctrina ha sido objeto de matización por el propio Tribunal Constitucional al abordar un conflicto en defensa de la autonomía local. La STC 240/2006, de 20 de julio, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha afirmado la conexión que existe entre la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 141 y 142 de la Constitución) y la competencia que ostenta el Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (artículo 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el artículo 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local (Sentencias 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre).

De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 137 de la Constitución). Pero, a renglón seguido, el Tribunal sostiene que los pronunciamientos efectuados no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de Bases del Régimen Local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local:

Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de «bloque de constitucionalidad» (artículo 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de «régimen local», entendido como «régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a «autonomía local» (artículo 137 CE). Y ello «porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente *«la singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico»* (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex artículo 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, *«Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se*

*incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (FJ 4).”*

En base a estas consideraciones concluye el Tribunal Constitucional que el canon que debe aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 de la Constitución), en tanto establecen ese contenido mínimo que protege la garantía institucional y que definen los elementos esenciales o el núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales. Porque también el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo), puesto que los destinatarios del artículo 137 de la Constitución son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores (STC 11/1999, de 11 de febrero).

La legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Dice el Tribunal Constitucional que *“Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.”*

Se ha transcrito una cita relativamente extensa de la sentencia por la relevancia de las precisiones introducidas por el Tribunal Constitucional en materia de autonomía local, que supone descartar como marco de constitucionalidad la Ley de Bases de Régimen Local en cuanto se refiere a esta materia. Ello otorga al Estatuto de Autonomía un papel importantísimo a la hora de configurar la autonomía local. El legislador, tanto estatal como autonómico, debe respetar los mandatos de Constitución y Estatuto, que afectan incluso a la legislación básica. El Tribunal Constitucional deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales o autonómicas los preceptos constitucionales (es decir, artículos 137, 140 y 141 de la Constitución) que establecen ese contenido mínimo que protege la garantía institucional y los estatutarios que incidan sobre dicho principio, ampliando ese núcleo esencial.

Además, con respecto al régimen local, ya había apuntado la STC 27/1987, antes citada, que debía matizarse la virtualidad de la normativa básica. Se decía en esta sentencia que el régimen jurídico de las Administraciones públicas diseñado por el legislador básico debe ser respetado a no ser que su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada comunidad como una característica específica de la misma. Por más que con la atribución al Estado

de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, no empece en absoluto a dicha noción que junto a este régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas coexistan situaciones particulares, que precisan un específico anclaje estatutario (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

Esto, en opinión de algún sector de la doctrina constituye una matización al carácter bifronte del régimen local, que empieza a inclinarse hacia la perspectiva autonómica y que puede desdibujar el modelo uniforme diseñado por la legislación básica estatal. De ahí que, como ya manifestamos al comienzo de este comentario, el Estatuto de Autonomía constituya un marco normativo adecuado para contemplar aquellas normas garantizadoras del principio de autonomía local.

En este sentido, el Proyecto de Estatuto debería haber tomado una postura más firme y decidida en la regulación de la autonomía local y de la organización territorial derivada de dicho principio, que no debería quedar condicionada a la legislación básica estatal, a cuyo contenido se somete el Proyecto. Son la Constitución y el Estatuto las normas que definen el canon de constitucionalidad de las leyes ordinarias, incluso de la legislación básica estatal, cuya reforma tendrá que acomodarse a las determinaciones sobre organización territorial que legítimamente hayan establecido los Estatutos de Autonomía.

Pues bien, este marco introductorio, en el que se ha pretendido efectuar un breve repaso al concepto autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a la posición que las distintas normas, estatales y autonómicas, desempeñan en la definición de la esencia de dicho principio constitucional debe servirnos de guía en la valoración de los diversos preceptos que contiene el Proyecto de Estatuto acerca de la organización territorial.

**Dos.** El **artículo 53**, atiende a la regulación genérica de las entidades locales y régimen jurídico de modo que frente a la parca regulación contenida en el Estatuto de Autonomía vigente, que se limitaba a establecer en el artículo 2.2º (Territorio) que *“La Comunidad Autónoma podrá estructurar, mediante ley, su organización territorial en municipios y comarcas, de acuerdo con la Constitución”*, el artículo 53 del Proyecto de Estatuto contiene una regulación más completa de los aspectos básicos de la organización territorial.

No obstante, el paso no es lo suficientemente decidido puesto que, junto con las dos formas de organización que derivan de la propia Constitución (municipio y provincia), no se asume ninguna otra estructura en la organización del territorio de la Comunidad Autónoma, sino que tal decisión se difiere a lo que establezca una ley. Así resulta de la lectura del inciso *“...y, en su caso, en las demás formas previstas en este Estatuto”* del artículo 53.1º en relación con los artículos 57 y 58 del Proyecto de Estatuto. Por tanto, la

definitiva organización territorial de Extremadura queda en manos del legislador autonómico ordinario.

Destaca también en la literalidad del precepto la utilización del término estructura en lugar de organiza (empleado por la Constitución y por la mayoría de los Estatutos de Autonomía), sin que ello conlleve alteración sustancial del contenido del precepto. De todas formas, ya venía así recogido en el Estatuto vigente.

Si el párrafo primero alude a la competencia exclusiva en materia de organización territorial (primer inciso del artículo 9.1.3<sup>a</sup> del Proyecto de Estatuto), el párrafo segundo se refiere a la competencia en materia de régimen local (inciso segundo del precepto citado). Establece el Proyecto de Estatuto que la Comunidad Autónoma regulará el régimen local, incluyendo la determinación y regulación de las competencias de los entes locales en materias propias de la Comunidad Autónoma. Regulación que, dice, respetará el marco de la legislación básica del Estado, en clara referencia a la competencia exclusiva estatal reservada por el artículo 149.1.18<sup>a</sup>: “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...”

En lo que hace al régimen jurídico de las entidades locales, ya hemos dicho que el régimen uniforme diseñado por la normativa básica estatal puede ser modulado y adaptado a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma, sin desfigurar los aspectos básicos, y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (SSTC 27/1987, de 27 de febrero y 109/1998, de 21 de mayo).

Dentro del régimen local, enuncia este párrafo algunas de las materias que serán objeto de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque dicha relación podía haber sido omitida por integrar el contenido del régimen local. Se propone, por ello, una redacción más concisa:

**“En el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura”.**

Sí se echa de menos, sin embargo, una referencia expresa al principio de subsidiariedad y al principio de diferenciación. El texto remitido por la Comisión de Expertos para su toma en consideración por parte de la Asamblea de Extremadura sí contemplaba el principio de diferenciación: “... *teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su capacidad de gestión competencial, previendo los medios de financiación suficientes para su ejercicio, y los sistemas de relación con la Junta de Extremadura*”. Otros Estatutos de Autonomía han contemplado ambos principios, como es el caso de la Comunidad Valenciana (artículo 62).

Se aconseja la incorporación de este extremo al precepto, cuya redacción podría ser esta:

**“En el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su capacidad de gestión competencial.”**

El principio de subsidiariedad ha sido considerado por la Carta Europea de la Autonomía Local (artículo 4.3º) estableciendo que *“el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”*.

El principio de diferenciación se refiere a la distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales de acuerdo con las características de la realidad municipal; es decir, permitiendo la admisión de la heterogeneidad territorial en el ámbito competencial. Vinculado al principio de subsidiariedad supondría la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentren en condiciones de ejercerlas (artículo 2.1º de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Al no incluirlos a nivel estatutario se pierde la oportunidad de integrar dichos principios dentro del bloque de constitucionalidad. No obstante, la jurisprudencia constitucional y ordinaria viene acudiendo con más frecuencia a ellos como criterio hermenéutico del principio de autonomía local.

El párrafo tercero del artículo 53 reconoce la potestad reglamentaria y, con carácter genérico, las prerrogativas de derecho público. Ya hemos dicho que la autonomía local implica no sólo el reconocimiento del derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen a través de órganos propios, sin también el reconocimiento de las potestades precisas para ejercer dichas competencias.

También se incluye en este precepto una faceta de la autonomía local, la relativa a la autoorganización. Llama la atención que la autonomía se contemple en varios preceptos del Título IV. Aparece en este artículo al que nos estamos refiriendo, en el 54 y 55 respecto de los municipios y en el 56 respecto de las provincias. Se produce así un fraccionamiento del principio que hace más compleja su intelección. **Debemos recomendar su tratamiento conjunto en un solo precepto, sin perjuicio de las precisiones que respecto a la autonomía de las provincias quepa efectuar.**

La potestad de autoorganización constituye parte del núcleo esencial del principio de autonomía local, en tanto elemento esencial para la prestación de las competencias y la satisfacción de los intereses que tienen encomendadas las entidades locales. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en las SSTC 385/1993, de 23 de diciembre y 235/2000, de 5 Octubre.

**Tres.** El **artículo 54** se ocupa de la regulación de los Municipios de Extremadura

En primer lugar, concibe este precepto al municipio como entidad territorial básica de Extremadura. Se huye de la expresión entidad local, tal vez

por apartarse de la nomenclatura empleada por la Ley 7/1985. No obstante, la precisión no tiene mayor alcance, pues ambos calificativos se predicán de los municipios, toda vez que son Administraciones de base territorial y tienen carácter local, frente a la autonómica y a la estatal. A ambos aspectos se refiere el artículo 11 de la Ley de Bases.

Al igual que en la Ley 7/1985, se define al municipio como instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, como concreción del derecho previsto en el artículo 23 de la Constitución.

También en este primer párrafo se reconoce la autonomía de los municipios, pero con un calificativo que constituye una novedad en los Estatutos de Autonomía, ya que dice que tienen autonomía política. El Tribunal Constitucional ha venido a reconocer una diversidad de grados de autonomía en nuestra Constitución. Así, en la STC de 32/1981, de 28 de julio, señala que *“la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”*. Y en la STC 25/1981, de 14 de julio, afirma que *“las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como naturaleza de autonomía política”*.

Sin embargo, en la doctrina se alzan voces que defienden que las entidades locales también son entes dotados de autonomía política, y no sólo administrativa, para la gestión de sus respectivos intereses, por lo que no puede contemplarse la autonomía local en los Estatutos como un sistema de descentralización meramente administrativo. Aducen quienes sostienen esta tesis que este carácter eminentemente político de la autonomía local deriva del contenido democrático de la elección de los representantes y debe entenderse como la capacidad de adopción de políticas gubernamentales propias, que no tienen por qué coincidir con las del Estado o las de la Comunidad Autónoma respectiva. Por eso, la financiación y el principio de subsidiariedad constituyen el soporte básico para construir un auténtico poder local.

Estas conclusiones derivarían del reconocimiento jurisprudencial de principios como el contenido constitucionalmente indisponible de la autonomía local, el de proporcionalidad, el de subsidiariedad, el de autorresponsabilidad, el de suficiencia y autonomía financiera, etc.

La propuesta de reconocer en la autonomía local la expresión de una auténtica autonomía política cobra fuerza en la doctrina iuspublicista, en tanto no se vincula ésta a la potestad legislativa. O, mejor dicho, la autonomía política puede vincularse a la potestad legislativa si ésta se entiende como el poder de emanar normas para la comunidad por un órgano formado por representantes de la comunidad. En este sentido, los municipios ostentan la potestad de establecer políticas propias en cuantas materias sean de interés



local y no haya sido vedada su participación mediante su atribución a otra Administración. Este principio de subsidiariedad apunta, necesariamente a la autonomía política y no a la autonomía administrativa, que se rige por el principio de jerarquía.

No obstante, el Consejo ha de reparar en que la alusión a la *“autonomía política”* que se reconoce a los municipios supone una gran novedad en la normación comparada, al menos en el nomen, aunque no tanto en el contenido. Quizás por esa novedad, y al no estar perfectamente asentada en la jurisprudencia ni ser unánime la doctrina al respecto, el legislativo debería ponderar la conveniencia de incluir tal expresión.

El párrafo segundo atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de procedimientos de creación, fusión, segregación y supresión de municipios y de alteración de términos municipales, en virtud del título competencial reconocido en el artículo 148.1.2º de la Constitución. Realmente lo que pretende el precepto es establecer que una ley aprobada por mayoría absoluta regule los procedimientos indicados. Por ello, se sugiere otra redacción más acorde con la finalidad del precepto, que no es la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia para tramitar los procedimientos sino de regular los mismos a través de una ley:

**“La Comunidad Autónoma de Extremadura regulará, mediante una ley aprobada por mayoría absoluta, los procedimientos de creación, fusión, segregación y supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales”.**

De nuevo en el párrafo tercero se contempla la autonomía municipal, esta vez en el sentido tradicional de garantía institucional; es decir, la autonomía plena para la gestión y defensa de los intereses locales sobre la que ha recaído numerosa jurisprudencia constitucional (Sentencias 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre; 214/1989, de 21 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 385/1993, de 23 de diciembre y 159/2001, de 5 de julio) y al que se refiere la Carta Europea de la Autonomía Local, antes citada. **Tal vez la técnica normativa aconsejaría integrar en un solo enunciado ambas facetas de la autonomía local. De hecho no son conceptos distintos los contemplados en el párrafo primero y en el tercero, sino que ambos concretan el contenido completo del principio de autonomía local.** No obstante, se entiende la mención separada de la autonomía política en tanto supone una novedad en el panorama estatutario y con ello pretende el reforzamiento de tal carácter, que aún no cuenta con un respaldo jurisprudencial claro. Sería aconsejable una regulación conjunta en lugar de las cuatro menciones existentes a la autonomía municipal en los artículos 53.3º, 54.1º y 3º y 55 (este último lleva por rúbrica incluso los términos *“autonomía local”*). Se propone por ello una redacción alternativa que abarcaría todos los aspectos regulados en el párrafo primero del artículo 54:

**“El municipio es la entidad territorial básica de Extremadura e instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los municipios tienen**

personalidad jurídica propia y gozan de plena autonomía política para la gestión y defensa de los intereses locales que les son propios. Mediante ley aprobada por mayoría absoluta se regularán las materias y funciones susceptibles de ser gestionadas por los municipios y el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar”.

Finalmente, el párrafo cuarto recoge la figura del asociacionismo administrativo y permite que los municipios se asocien voluntariamente con otros para cooperar y con otros entes públicos para ejercer sus competencias y acometer objetivos de interés común. El precepto contempla no sólo las relaciones entre municipios sino también de éstos con otras administraciones, todo ello para garantizar una gestión eficaz de los servicios.

Por otra parte, el Proyecto no contempla ninguna fórmula por lo que legalmente cabe cualquier instrumento asociativo: mancomunidades, consorcios, etc.

También en este párrafo debemos insistir en la reiteración de contenido que se produce en relación con el artículo 58, en el que bajo la rúbrica Otras entidades locales se recogen no sólo mancomunidades, áreas metropolitanas y entidades locales menores, sino también los consorcios y cualquier otra agrupación voluntaria o necesaria de municipios. **Por ello, aconsejamos la supresión del párrafo cuarto del artículo 54, por contener una materia suficientemente regulada en el artículo 58 del Proyecto de Estatuto.**

**Cuatro.** La autonomía local es el objeto de regulación en el **artículo 55.** Autonomía local, siendo de destacar que frente a la opción planteada por otros Estatutos de Autonomía de establecer una relación de materias sobre las que los municipios pueden ejercer sus competencias, como es el caso del estatuto andaluz (artículo 60), el Proyecto de Estatuto remite a una ley aprobada por mayoría absoluta la regulación de las materias y funciones de competencia autonómica que pueden ser gestionadas por los municipios, así como de las atribuciones o facultades sobre las mismas.

Esta decisión tiene la ventaja de evitar la congelación de rango que se produciría al regular las materias objeto de competencia municipal en el Estatuto de Autonomía, y que exigiría su reforma cada vez que se quisiera suprimir o incorporar alguna. No obstante, se busca una fórmula intermedia al exigir una norma específica que delimite el contenido de la autonomía local a través de la regulación de dichas materias y al establecer la necesidad de un amplio consenso mediante la introducción de la exigencia de mayoría absoluta para aprobar tal norma.

Por otra parte, la ley que regule tal aspecto deberá establecer los mecanismos de coordinación con las diversas normas que reconocen competencias a los municipios. A título de ejemplo, y por la amplitud y

complejidad con que se regulan las materias y facultades de éstos, podemos citar la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura, en la que se introducen incluso procedimientos bifásicos con ejercicio de competencias municipales y autonómicas para la aprobación de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico.

No insistiremos nuevamente en la fragmentación de la regulación de la autonomía municipal en este Título IV, que se aconseja aglutinar en un solo enunciado.

Sí queremos llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho antes omitido de que el principio de autonomía municipal tiene una vertiente no competencial. Nos referimos a la legitimación de los municipios, que podrán impugnar ante el Tribunal Constitucional aquellas normas con rango de ley, estatales o autonómicas, que se estimen vulneradoras de la autonomía municipal. Nos referimos al conflicto en defensa de la autonomía local (artículo 75.ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Y también nos referimos a la legitimación contemplada en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa frente a actos y disposiciones, incluida la vía de hecho y la inactividad, de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Este aspecto procesal también forma parte de la autonomía municipal.

**Cinco.** El **artículo 56** atiende a la regulación de las entidades provinciales, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, la provincia goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero, a diferencia de los municipios, el artículo 141 no garantiza expresamente la autonomía provincial. De ahí que el Tribunal Constitucional haya concluido que la autonomía de las provincias presenta rasgos específicos respecto de la autonomía de los municipios (STC 109/1998, de 21 de mayo). Y también en la doctrina se viene señalando la necesidad de distinguir entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera caben situaciones distintas de autonomía desde la perspectiva constitucional.

Volviendo nuevamente a la jurisprudencia constitucional, debemos señalar que ha fijado el núcleo esencial de la autonomía provincial en la actividad de cooperación y apoyo a los municipios. Este es el contenido mínimo de esa autonomía, de manera que la provincia no puede ser despojada de todo margen de decisión respecto del mismo, so pena de vulnerar la autonomía para la gestión de sus intereses. Ahora bien, *“la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos. En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses*

*locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.” (STC 27/1987, de 27 de febrero).*

Este contenido mínimo a que nos venimos refiriendo ha sido contemplado en el párrafo 2º del precepto examinado, junto con otras funciones que vienen ya establecidas en la legislación básica estatal: asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales, prestación de servicios supramunicipales y aquellas otras que le deleguen o encomienden las entidades locales o las instituciones autonómicas. Debemos concluir, por tanto, que el precepto ha respetado el contenido constitucional de la autonomía provincial.

Por otra parte, también en la citada STC 109/1998 se ha reconocido que son admisibles excepciones, modulaciones y especialidades frente a un régimen básico común, siempre que esas excepciones tengan base constitucional o estatutaria. De hecho, alguna Comunidad Autónoma no ha contemplado la provincia como entidad territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que constituya la circunscripción electoral del Estado (Cataluña, por ejemplo).

Llama la atención que en el caso de los municipios se exige una ley aprobada por mayoría absoluta para regular las materias sobre las que podrán ejercer sus competencias y, sin embargo, en el caso de las provincias tan sólo exige su regulación en una norma con rango de ley, sin mayor exigencia. Además no es necesario que sea una ley dictada con ese exclusivo objeto. **Debe exigirse, por coherencia, que la ley que regule las competencias de las Diputaciones Provinciales se apruebe por mayoría absoluta.**

**Seis.** Las comarcas son reguladas en el **artículo 57**, debiendo recordarse que los artículos 141.3º y 152.3º de la Constitución prevén, respectivamente, la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia y la posibilidad de que los Estatutos establezcan circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

El Proyecto de Estatuto no contempla la existencia de estas entidades como ineludible, sino que se limita a permitir su creación a través de ley, también en este caso aprobada por mayoría absoluta. El avance ha sido limitado, por tanto.

Debemos entender, no obstante, que si se acomete su creación será impuesta necesariamente en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, en tanto que el precepto habla de estructurar la organización territorial de la Comunidad Autónoma. También debemos suponer que la ley de creación de las comarcas deberá regular las competencias que se atribuirán a estas nuevas entidades territoriales, así como su relación con las demás previstas estatutariamente (municipios y provincias básicamente), con el fin de que se

produzca una organización vertebradora del territorio. La creación de las comarcas deberá suponer una redistribución de competencias de las entidades territoriales, por lo que deberá resolverse la relación de esta norma con la de atribución competencial a los Ayuntamientos (artículo 55) y la relativa a las provincias (artículo 56).

Se aconseja establecer una regulación más precisa de las comarcas, aludiendo a su naturaleza de agrupación de municipios, forzosa o voluntaria, y a que la determinación de las competencias, organización y régimen jurídico se aprobará en la misma ley de creación. Asimismo, sería conveniente refundir en una sola norma la regulación tanto de las comarcas como de las competencias de municipios y provincias. Se propone la siguiente redacción:

**“Mediante ley aprobada por mayoría absoluta la Comunidad Autónoma podrá estructurar su organización territorial, además, en comarcas. Dicha ley regulará las competencias, organización y régimen jurídico de dichas entidades.”**

Por otro lado, como reconocía la STC 233/1999, de 16 de diciembre, más allá de lo que en cada momento prevea la legislación básica estatal al respecto, deberá ser la propia Comunidad Autónoma la que, a la hora de proceder a la creación de tales entidades supramunicipales, habrá de prever al mismo tiempo el régimen de recursos financieros aplicable a las mismas en el marco de sus propias competencias financieras, respetando las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Esta misma previsión de la mera posibilidad de creación de comarcas se contiene en los estatutos catalán (artículo 92), aragonés (artículo 83) y andaluz (artículo 97).

**Siete.** El **artículo 58** atiende a otras entidades locales, estableciendo una nueva reserva de ley (que se suma a las de regulación de competencias municipales, de las competencias provinciales, de regulación de los procedimientos de alteración de términos municipales y de creación de las comarcas) para regular las formas de constitución, organización, competencias y régimen jurídico y financiero de otras entidades locales y de agrupaciones de las mismas. **En este punto, dada la multiplicidad de materias a regular mediante ley acerca de la organización territorial de Extremadura, consideramos más adecuado remitir la regulación de todo ello a una sola ley; una ley sobre Régimen Local de Extremadura.**

También desde el punto de vista de la técnica normativa debe apuntarse que en el precepto se mezclan entidades locales distintas del municipio y la provincia (entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades) con fórmulas asociativas de entidades locales (consorcios y agrupaciones voluntarias o necesarias) que no dan como resultado forzosamente nuevas formas de entidades locales.

Ya se ha puesto de manifiesto también que el párrafo cuarto del artículo 54 del Proyecto de Estatuto se refiere a las asociaciones de municipios, por lo que se sugiere refundir la regulación en un solo precepto. Así podría distinguirse en el artículo 58 (que se refiere tanto a municipios como a provincias) dos párrafos, uno dedicado a otras entidades locales y otro a los consorcios y asociaciones o agrupaciones de entidades locales.

Por lo demás, nos remitimos a los comentarios efectuados respecto del artículo 54.4º de este Proyecto de Estatuto.

**Ocho.** Gran importancia hemos de dar al **artículo 59** atinente a las relaciones con las entidades locales, superando la regulación estatutaria vigente en la que se establece que las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades territoriales que la forman se rigen por lo establecido en la legislación del Estado y en el propio Estatuto (artículo 16.1º), pero sin especificar los principios rectores de dichas relaciones.

Se establece así, una lista que, aunque se enuncia con carácter cerrado, no impide apreciar la existencia de otros principios derivados de los preceptos constitucionales.

El principio de subsidiariedad enunciado en la lista de este párrafo primero es determinante del contenido de la autonomía local, y no tanto un principio de relación entre entidades. Este principio, como ya hemos dicho, comporta que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. No obstante, su inclusión como directriz de las relaciones interadministrativa nos debe inducir a pensar que en la regulación de las competencias de las entidades locales debe tenerse presente este principio.

El párrafo segundo regula, al igual que el artículo 16.2º del vigente Estatuto, la posibilidad de que la Comunidad Autónoma articule, mediante la aprobación de una ley, la gestión ordinaria de sus servicios a través de las entidades locales. La novedad estriba en que dicha ley debe contemplar no sólo los mecanismos de dirección y control por parte de aquélla, sino también los medios financieros, materiales y personales que resulten precisos.

Junto con la posibilidad de gestión de servicios a través de las entidades locales, manteniendo su titularidad la Comunidad Autónoma, se prevé la posibilidad de transferir o delegar en aquéllas facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (mecanismo también contemplado en el artículo 16.4º del Estatuto vigente). También en este caso la ley que opere tal transferencia o delegación deberá prever la transferencia de medios financieros, materiales y personales, así como las formas de dirección y control que se reserve la Comunidad. Se trata en definitiva de transferir o delegar la

prestación de determinados servicios a las entidades locales, como se deduce de la expresión *“que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados”*.

El hecho de que las Comunidades Autónomas puedan transferir o delegar funciones no impide tampoco que el Estado haga lo propio directamente también a las Entidades Locales, ya que éstas no se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, sino que, dotados de personalidad jurídica propia, pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se correspondan con su ámbito de intereses propios (doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia antecitada).

En el párrafo cuarto se regula la posibilidad de coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales por parte de la Comunidad Autónoma. Se trata de una fórmula de relación interadministrativa, de ahí su incardinación en este precepto. El Estatuto de Autonomía puede prever que el legislador disponga la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas (SSTC 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo).

Tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada.

El Tribunal Constitucional ha establecido que *“La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo.”* (Sentencia 27/1987, de 27 de febrero).

Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, solo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.

Con estas condiciones, se puede afirmar que no se produce un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas. Por otra parte, las materias sobre las que puede ejercer dicha coordinación la Comunidad Autónoma deben ser de interés autonómico y, por ende, de su competencia.

**Nueve.** No podía faltar un **artículo 60** regulador de la Hacienda local, en el que se norma con precisión la relaciones financieras de la Comunidad autónoma y las entidades locales, sentando, con rotundidad, el principio de suficiencia financiera, plasmado no solo en este precepto sino también en el artículo 142 de la Constitución y en el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local, constituye una manifestación económica del principio de autonomía local (STC 51/2004, de 13 de abril) y exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionantes indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente le han sido encomendadas (STC 104/2000, de 13 de abril).

Alude además a la capacidad del sistema tributario como fuente principal de ingresos de las entidades locales, aunque es incuestionable la insuficiencia de dichos recursos, que necesita de aportes de las otras haciendas públicas territoriales.

La estrecha vinculación de la suficiencia financiera con el principio de autonomía local se muestra en tanto ésta exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las funciones que legalmente tienen encomendadas (STC 104/2000).

También cuenta con respaldo constitucional el principio de solidaridad, reconocido en el artículo 138 de la Constitución: *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”*.

En cuanto al principio de autonomía, si bien el artículo 142 de la Constitución dispone que las Haciendas Locales *“habrán de disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la Ley atribuya a las Corporaciones respectivas (...)”*, este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que se refiere al principio de suficiencia y no al de autonomía (STC 179/1985, FJ 3).

En el mismo sentido, la STC 48/2004, de 25 de marzo, remarca la distinción entre los principios de suficiencia financiera y autonomía. Sostiene el Tribunal Constitucional en esta sentencia que la autonomía de que gozan los Entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos. En cuanto a la primera, la autonomía local presupone, en virtud del artículo 142 de la Constitución, la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones locales. Sin embargo, el citado artículo 142 no garantiza a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios --patrimoniales y tributarios-- suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios. Doctrina que aparece también en las SSTC 96/1990, de 24 de mayo y 166/1998, de 15 de julio.



Pero afirma también el Alto Tribunal que la suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de las Entidades Locales, y que, si bien la Constitución únicamente se refiere a la suficiencia de medios cuando alude a éstas, es evidente que la autonomía de éstos no se agota con la suficiencia de sus Haciendas. Por ello, aunque el artículo 142 de la Constitución únicamente contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas (STC 109/1998, de 21 de mayo).

Debemos reseñar, no obstante, que esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que daba primacía al aspecto del gasto público de los entes territoriales, ha evolucionado hacia el principio de corresponsabilidad fiscal, dando mayor énfasis al aspecto de los ingresos públicos.

En los párrafos siguientes se articulan medidas concretas tendentes a garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales. A tal fin se determina la creación mediante ley de un fondo de finalidad incondicionada dotado a partir de ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. El mandato de creación de dicho fondo pretende coadyuvar a que las entidades locales incrementen su capacidad de gestión mediante el aumento de sus ingresos, lo que redundará en beneficio del principio de autonomía local.

Por otro lado, dispone la necesaria compensación a las entidades locales cuando se establezcan medidas tributarias sobre hechos sujetos a la imposición local o cuando se reduzcan los ingresos de las entidades locales como consecuencia de la modificación de tributos de percepción local. Este párrafo hay que entenderlo en el sentido marcado por el artículo 6.3º de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, que permite el establecimiento y gestión de tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. Debemos aconsejar la adaptación de la regulación contenida en el artículo 60.3º del Proyecto de Estatuto a la establecida en la LOFCA respecto de las medidas compensatorias. Proponemos la siguiente redacción:

**“La Comunidad Autónoma compensará necesariamente a las entidades locales de Extremadura cuando establezca medidas tributarias sobre hechos sujetos a la imposición local o cuando modifique cualquier tributo de percepción local que reduzca los ingresos de las entidades locales de Extremadura o sus posibilidades de crecimiento futuro”.**

Debemos resaltar que el empleo del término hecho imponible en lugar de materia imponible resulta coherente, en el momento actual, con la propuesta

de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas contenida en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 12 de julio de 2009. En este Acuerdo se propone, para mayor seguridad jurídica sobre las reglas de incompatibilidad con los tributos del Estado y de las Entidades Locales y para evitar los habituales conflictos constitucionales, revisar el artículo 6.3º de la LOFCA para que las reglas de incompatibilidad se refieran al hecho imponible y no a la materia imponible, con lo que habría un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales.

El último párrafo habilita la delegación por parte de las Entidades Locales de la aplicación de sus tributos en la Junta de Extremadura, así como establecer otras formas de colaboración. Esta posibilidad está contemplada también en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Todo ello con el fin de apoyar a los municipios que no cuenten con medios y recursos suficientes para la gestión tributaria.

#### **DÉCIMO.- Consideraciones al Título V. De las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.**

**Uno.** El Título V de la Propuesta de Ley sobre Reforma de Estatuto aborda las “Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma” y comprende los artículos 61 a 72, distribuidos en tres capítulos, relativos respectivamente a las “Relaciones con las instituciones del Estado”, las “Relaciones con las Comunidades Autónomas” y “La acción exterior de Extremadura”.

A juicio de esta instancia consultiva, los preceptos de este Título no plantean problemas de constitucionalidad alguno, si bien afectan a materias hoy en día especialmente sensibles y de gran interés en el nuevo proceso de reformas estatutarias iniciado a partir de 2006.

Si se observan los Estatutos recientemente reformados, se podrá apreciar el amplio tratamiento y la importancia que se ha dado en los mismos a esta materia, en los que además resulta habitual su tratamiento en capítulos independientes, abordándose sucesivamente la relación de la respectiva Comunidad Autónoma con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y el resto de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el exterior.

La Propuesta de Estatuto de Extremadura también se suma a la tendencia generalizada de regular de modo especialmente extenso las relaciones institucionales de la Comunidad, convirtiendo la escueta ordenación actual de esta materia, comprensiva de tres únicos preceptos, en una regulación comprensiva de 12 preceptos y no precisamente concisos. Por otro

lado, la Propuesta rompe la tendencia generalizada que hasta ahora se constata en el panorama estatutario comparado, con referencia al tratamiento en capítulos separados de las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea y de la Comunidad Autónoma con el Exterior.

Es obvio que esta sistematización que se separa del resto de las normas estatutarias no es casual y se nos antoja una manifestación más de la exquisita escrupulosidad competencial con la que los redactores de la Propuesta han querido dotar al texto de la Reforma, sin negar por ello la especial significación que para la Comunidad de Extremadura tienen las relaciones con la Unión Europea, pero siempre con el máximo respeto al ámbito competencial que en dicha materia asume el Estado, como así tendremos ocasión de constatar.

**Dos.** Los principios que han de presidir el marco de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, que no son otros que los de “*lealtad institucional, solidaridad, colaboración, cooperación y mutua ayuda*” se enuncian en el **artículo 61** de la Propuesta.

El vigente Estatuto menciona parte de estos mismos principios en el artículo 14.2 al manifestar que “*Las competencias de la Comunidad Autónoma serán ejercidas de acuerdo con los principios de mutua colaboración, auxilio e información recíproca con el resto de los poderes públicos del Estado*”. Si bien, la redacción actual de la Propuesta gana en precisión y concreción, en tanto tales principios se expresan con referencia directa a las relaciones institucionales de la Comunidad, que aluden a un marco de relaciones tan heterogéneo como el referido a la participación de la Comunidad en instituciones y en procedimientos estatales hasta la cooperación al desarrollo, pasando por la representación y participación de la Comunidad en la Unión Europea.

Principios como los de solidaridad y cooperación, recogidos expresamente en normas de rango constitucional, en los artículos 2, 138 y 145 de la CE. Al igual que el principio de lealtad constitucional, que a pesar de no aparecer expresamente recogido en el texto constitucional, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en el sentido de que “*no es menester justificar en preceptos concretos*” (STC 18/1982, de 4 de mayo), puesto que resulta “*consustancial al modelo del Estado de las Autonomías*” (STC 152/1988, de 20 de julio, F.J. 6). Así lo declara además la STC 64/1990, de 5 de abril, cuando afirma que “*Todos los poderes públicos deben observar en el sistema autonómico un comportamiento leal, en uso de sus atribuciones, existiendo un deber de auxilio recíproco, de apoyo y de mutua lealtad, concreción del más amplio deber de fidelidad a la Constitución, deber que está igualmente vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, las cuales, en el ejercicio de sus competencias, deben abstenerse de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y deben, por el contrario, tener en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses*”.

Principios que también se encuentran recogidos en normas de rango infraconstitucional y en especial, dado su carácter de normativa básica, en el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en el que se especifica que *“Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones. c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. d) Prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”*

En definitiva, el artículo 61 de la Propuesta alude a principios expresa o implícitamente reconocidos en nuestro texto constitucional y presentes en nuestro ordenamiento jurídico infraconstitucional, frente al que si bien cabe afirmar que no aporta nada esencialmente nuevo que no resulte ya de la aplicación de la Constitución, tiene como principal virtualidad la de enfatizar la especial sensibilidad de la Propuesta de reforma a favor de la lealtad institucional con el resto de las instituciones y en especial con el Estado.

Nada hay pues que objetar constitucionalmente a la redacción del artículo 61 de la Propuesta.

**Tres.** Las relaciones de la Comunidad con las instituciones del Estado son reguladas en los artículos 62 a 64 de la Propuesta, en los que se concretan los instrumentos de relación con el Estado, la participación de la Comunidad en instituciones y procedimientos estatales y la Comisión de Cooperación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El vigente Estatuto en su artículo 14 puntos 3 y 4 contiene gran parte de lo previsto en el **artículo 62** de la Propuesta, así al menos en lo referente a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, e igualmente en relación con la participación de nuestra Comunidad en los asuntos de interés general de la Nación, mediante su participación a través de los procedimientos u órganos multilaterales que se puedan constituir, o bien, en asuntos de interés específicos, mediante la creación de órganos específicos de colaboración y de relación con el Estado.

Nada hay pues que objetar a este precepto desde una perspectiva constitucional. Si bien, resulta obligado señalar la creciente importancia que está adquiriendo la participación en órganos multilaterales o la creación de órganos específicos de colaboración como instrumentos de relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Muestra de ello son las conocidas conferencias sectoriales, incluida la novedosa conferencia de Presidentes, que

se configuran como instrumentos de colaboración básicos entre el Estado y las CC.AA., en virtud de las cuales se aprueban planes conjuntos, se acuerdan criterios de distribución de recursos estatales a las Comunidades Autónomas, o se promueven convenios de colaboración. Asimismo, se prevén la creación de órganos específicos de colaboración para abordar cuestiones de índole diversa entre el Estado y una concreta Comunidad; la Comisión de Cooperación bilateral entre el Estado y la Comunidad autónoma de Extremadura, recogida en el artículo 64 de la Propuesta, no deja de ser sino una especificación de ello.

**Cuatro.** La participación de la Comunidad de Extremadura en instituciones, organismos y procedimientos de decisión del Estado, se encuentra prevista en el **artículo 63.1** de la Propuesta y se realiza *“de acuerdo a lo establecido en la correspondiente legislación estatal y el presente Estatuto”*, circunstancia esta última que permite afirmar que lo dispuesto en este precepto no constituye una injerencia en el ámbito competencial del Estado por parte de nuestra Comunidad Autónoma.

Una fórmula similar es la utilizada en el apartado 3 de este mismo precepto, cuando con ocasión de concretar que la Comunidad autónoma designará representantes en los órganos de gestión, control y administración de las empresas públicas, instituciones y entidades del Estado que tengan su sede o que desarrollen su actividad en Extremadura se condiciona dicha designación a que se haga *“en los términos que se establezcan en la legislación estatal y el presente Estatuto”*. De no haberse previsto tal circunstancia, la designación de dichos representantes por nuestra Comunidad Autónoma presupondría la facultad de incidir en importantes aspectos del régimen jurídico del sector público estatal, lo que sin duda representaría una importante injerencia estatutaria sobre la potestad organizativa del propio Estado, con la consiguiente objeción de inconstitucionalidad.

Por último, el artículo 63.2 contempla la participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de designación de los miembros de los órganos constitucionales e instituciones del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas, entre otros). Precepto en el que la Propuesta de Reforma es plenamente consciente de las limitaciones de la Comunidad en este ámbito competencial y ello por un doble motivo, en primer lugar porque entiende que no resulta posible, dada la composición reducida de tales instituciones, que todas las CC.AA. puedan estar siempre representadas en los mismos, razón por la que sencillamente propone la posibilidad de intervenir en los correspondientes procesos de designación de los miembros de tales instituciones; pero además, en segundo lugar, también es consciente de que la participación en dichos procesos de designación sólo puede producirse en los términos que dispongan las leyes, se entiende estatales, únicas competentes para establecer el funcionamiento de dichas instituciones y por consiguiente también su composición y el modo de

designación de sus miembros. Cualquier otra interpretación que pudiera llevar al convencimiento de que la norma estatutaria estuviera imponiendo la obligación al Estado de prever algún grado de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de designación, supondría una objeción de inconstitucionalidad, por intromisión en una competencia que la Constitución ha encomendado específicamente al legislador estatal.

**Cinco.** El establecimiento de mecanismos bilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no es un instrumento o técnica de cooperación desconocida en nuestro país, como así lo atestigua el hecho de que una buena parte de los procesos de transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas se canalizasen mediante comisiones bilaterales de composición mixta. Ello explica además la profusión de la que está siendo objeto este tipo de comisión bilateral en los recientes Estatutos reformados; como ocurre en el artículo 220 del Estatuto de Autonomía de Andalucía donde aparece regulada la denominada Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, de igual modo y con idéntica denominación en el artículo 90 del Estatuto de Aragón, y lo mismo en los Estatutos de Castilla y León, artículo 59 y en el de Cataluña, artículo 183. No aparece recogida en los Estatutos de Autonomía de Baleares y de la Comunidad Valenciana, lo que no les impide, en cualquier caso, la utilización puntual de este tipo de comisiones como instrumento o técnica de colaboración mutua entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista de su adecuación constitucional, el artículo 64 de la Propuesta, tal y como se encuentra redactado, no presenta especial dificultad. Valoración que no resulta de modo tan sencillo extender a la redacción dada a este tipo de Comisión bilateral en otros textos estatutarios. A tales efectos debe valorarse que no es lo mismo concebir este tipo de Comisión bilateral como cauce de expresión de la colaboración mutua, que ahora en virtud del **artículo 64** se institucionaliza y establece de modo permanente y estable, frente a concebirla no sólo como tal sino dotándola también de facultades coordinadoras en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que dificulta el entendimiento de la Comisión bilateral como mero instrumento de colaboración mutua. Similar objeción cabe plantear cuando estatutariamente se pretende condicionar, por el juego de la Comisión bilateral, el modo en que el Estado ha de hacer sus leyes o ejercitar sus competencias, o fijar como han de integrarse y componerse las instituciones estatales.

Todas estas dificultades las obvia el texto de la Propuesta al abordar la regulación de la Comisión de Cooperación bilateral, en tanto que la misma se concibe como “marco general y permanente de relación”, sin pretender, por otro lado, fijar estatutariamente las normas de organización y funcionamiento de dicha Comisión, las cuales habrán de establecerse por acuerdo de ambas partes y no como mera expresión de la voluntad de una de ellas. Además, la

Propuesta resulta especialmente cuidadosa a la hora de fijar el ámbito de actuación de la Comisión de Cooperación bilateral, en tanto que sólo habla de “mecanismos de información y colaboración” para el ejercicio de las competencias propias; de “colaborar” en la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten a intereses de Extremadura; de “ser cauce y ámbito de resolución de conflictos”; y de “cualesquiera otra de similar naturaleza”. Lo que denota, una vez más, el profundo respeto competencial con la que el autor de la reforma ha redactado su Propuesta. Nada hay pues que objetar a la redacción del artículo 64 de la Propuesta, cuyo contenido se ajusta a Derecho.

**Seis.** Los **artículos 65 y 66** expresan los mecanismos clásicos de cooperación horizontal y constituyen la traslación normativa de la posibilidad expuesta en el artículo 145.2 de la Constitución española, encargado de prever que los Estatutos establecerán *“los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”*.

El artículo 145 de la CE, tras prohibir tajantemente la federación de Comunidades Autónomas, establece en su apartado 2 tres difusos límites a los poderes estatuyentes en el marco de la cooperación horizontal. Un primero, resultado de la concreción del ámbito material sobre el que pueden recaer los denominados convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, que no es otro que el de la “gestión y prestación de servicios propios”. Un segundo, derivado de la obligación estatutaria de tener que prever las CC.AA. el carácter y los efectos de la comunicación a las Cortes Generales de los convenios de colaboración. Por último, un tercer límite, relativo a la necesidad de tener que someter los denominados acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas al requisito de previa autorización por las Cortes Generales. Dichos límites o exigencias se cumplen en la regulación de esta materia contenida en la Propuesta de Reforma.

La posibilidad de celebrar convenios de colaboración y acuerdos de cooperación se encuentra recogida en el actual artículo 13 del aún vigente Estatuto de Autonomía. La Propuesta de Reforma introduce ciertas modificaciones en la regulación actual, consiguiendo una más precisa delimitación del ámbito sobre el que pueden respectivamente recaer los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, así como también una mayor precisión de las funciones encomendadas a la Asamblea de Extremadura según se trate de convenios o acuerdos de cooperación, fijándose para uno y otro caso, tanto el carácter de la consulta como sus efectos.

En relación con la delimitación del ámbito material sobre el que pueden recaer los convenios de colaboración, el artículo 65.1 de la Propuesta manifiesta que es el de *“la gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia”*. Fórmula que tiene un mayor grado de concreción que la utilizada por el artículo 145.2 de la CE, en tanto el texto constitucional especifica exclusivamente que el convenio ha de recaer sobre *“la gestión y prestación de servicios”* mientras que la propuesta concreta que esa gestión y prestación de servicios ha de ser *“de carácter administrativo o ejecutivo”*. A su vez, esta misma fórmula supone una ampliación del ámbito material sobre el que puede recaer el convenio frente a la que emplea el artículo 13 del vigente Estatuto, dado que este último se refiere a *“la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas (de las CC.AA.)”*, mientras que la Propuesta, en cambio, lo extiende a cualquier competencia de la Comunidad, ya se trate de una competencia exclusiva, de desarrollo normativo y ejecución, o simplemente de ejecución. El texto constitucional del artículo 145 no se opone a esta interpretación y de hecho, el concepto de *“convenios para la gestión o prestación de servicios propios”* ha sido objeto de aplicación por los Estatutos, tanto en un sentido como en otro, identificando esos *“servicios propios”* con los correspondientes a materias de su *“exclusiva competencia”*, como con cualesquiera de su competencia, sea ésta exclusiva o no. Esta última, en nuestra opinión, resulta más acorde a la idea de posibilitar, en una mayor medida, la utilización de este tipo de instrumentos de cooperación horizontal, lo que en un Estado como el autonómico español resulta beneficioso, en tanto que dichas técnicas se conciben como imprescindibles para *“garantizar un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema”*, tal y como el Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples sentencias, SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 152/1988, de 20 de julio.

Por otro lado, desde una perspectiva de pura técnica legislativa, debería valorarse también la conveniencia de simplificar la redacción del artículo 65.1, en tanto que si lo importante es, como se ha señalado, la posibilidad de establecer convenios con otras Comunidades Autónomas en el ámbito de la gestión y prestación de servicios *“en todas las materias de su competencia”*, no tiene sentido que el texto de la Propuesta, a renglón seguido, especifique o detalle que por materia de su competencia entiende la que le haya sido *“atribuidas por el Presente Estatuto o por otras leyes orgánicas sectoriales, de transferencia o de delegación”*, en opinión de este Consejo, basta con especificar que se trata de *“materias de su competencia”*, recomendándose suprimir, por innecesario, el inciso relativo a *“ya sean éstas atribuidas por el Presente Estatuto o por otras leyes orgánicas sectoriales, de transferencia o de delegación”*.



Debe enjuiciarse también positivamente la delimitación del ámbito objeto de los acuerdos de cooperación realizada por el artículo 66 de la Propuesta, frente a la poco precisa empleada por el artículo 145 de la CE y contenida en el vigente Estatuto de Extremadura, sin que pueda reprochársele tacha alguna de inconstitucionalidad, en tanto el texto de la Propuesta establece que este tipo de acuerdos se formalizarán *“para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente ejecutivas o administrativas”*, fórmula que se obtiene por contraposición al ámbito de los convenios de cooperación establecido en el artículo 65.1 de la Propuesta. Precisamente por ello, quizás resultase aconsejable, en la medida que el artículo 65.1 entiende autorizada una potestad reglamentaria de autoorganización conexas al contenido del convenio, la alusión a esta última en la fórmula antes aludida, quedando redactado el último inciso del artículo 66.1 del modo siguiente: *“para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas”*

Los artículos 65 y 66 de la Propuesta se encargan también de concretar el papel institucional que en la adopción de este tipo de convenios o acuerdos asume la Asamblea de Extremadura, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, en los términos previstos por el artículo 145.2 de la CE. En este sentido se aportan novedades importantes, dado que la formulación actualmente vigente es mucho más genérica, lo que pudiera otorgar aparentemente a la Asamblea de Extremadura un papel más relevante, aunque mucho menos preciso.

En relación al carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, el artículo 65.2 de la Propuesta establece para los convenios de colaboración, que deberán ser comunicados al Congreso y al Senado. De no formularse reparos por el Congreso o el Senado el convenio podrá formalizarse, en cambio, caso de formularse reparos, el artículo 65.2 establece que deberá tramitarse como acuerdo de cooperación, lo que significa la imposibilidad de que dicho acuerdo pueda formalizarse sino recibe finalmente la autorización del Congreso y el Senado, conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 138 y siguientes del Reglamento del Senado y 166 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En este sentido, estimamos sería más adecuado redactar el texto del artículo 65.2 de la Propuesta de modo distinto, al objeto de evitar complicaciones adicionales, especificándose más detalladamente los efectos de la comunicación al Congreso y al Senado, en atención a que si los posibles reparos que se formularan por las Cortes Generales no recayeran sobre la propia naturaleza del convenio, como convenio de colaboración, no existiría la necesidad de tramitarlo como acuerdo de cooperación y, por consiguiente, no resultaría imprescindible supeditar a la autorización de las Cortes Generales exigida para los acuerdos de cooperación en el artículo 145.2 de la CE y prevista, en este mismo sentido, en el artículo 66.2 de la Propuesta de

Reforma. Sin embargo, caso de que lo reparos fueran de naturaleza distinta, podría concretarse por la norma estatutaria los efectos que se estimasen pertinente, pero no necesariamente su tramitación como acuerdo de cooperación, pues téngase en cuenta que lo previsto en los Reglamentos del Senado y Congreso afecta a la tramitación de tales acuerdos cuando se trata de acuerdos de cooperación, pero no de otros de naturaleza distinta a los que la norma estatutaria le haya querido aplicar ese mismo procedimiento.

Por otro lado, el artículo 65.3 de la Propuesta establece que los convenios de colaboración deben ponerse en conocimiento de la Asamblea, no para que sean autorizados, sino tan sólo a los efectos de “mero examen de una posible colisión de sus competencias estatutarias”. De estimarse por la Asamblea la invasión de su ámbito competencial, el texto de la Propuesta establece que se estará al procedimiento de resolución de conflictos entre instituciones previsto en el artículo 44 de la Propuesta y, en caso de subsistir la discrepancia, se seguirá el procedimiento previsto para los acuerdos de cooperación por el artículo 66 de la Propuesta.

En relación a este punto esta instancia consultiva recomienda, en primer lugar, se aluda expresamente al precepto estatutario que contiene el procedimiento aludido; y, en segundo lugar, que se tenga en cuenta también el carácter que finalmente se haya atribuido al dictamen del Consejo Consultivo previsto para dicho procedimiento, pues si fuese vinculante, entonces debería suprimirse sin más el último inciso del artículo 65.3 de la Propuesta; en cambio, si dicho dictamen no fuese vinculante, deberá mantenerse el texto de la Propuesta u otro alternativo que permita resolver dicho conflicto interinstitucional.

En cualquier caso, el último inciso del artículo 65.3 establece que en la medida que la Asamblea mantenga su discrepancia “*se seguirá el procedimiento de autorización por las Cortes previsto para los acuerdos de cooperación en el artículo siguiente*”, lo que determinaría, no a los efectos de resolver el conflicto de atribución competencial sino a los de la formulación del convenio, que la tramitación a seguir exigiría la autorización de las Cortes prevista para los acuerdos de cooperación, con la dificultad señalada de que el procedimiento establecido por los Reglamentos del Senado y el Congreso es un procedimiento previsto para acuerdos que tenga naturaleza de acuerdos de cooperación y no para aquellos convenios de colaboración que quieran estatutariamente tramitarse en las cámaras parlamentarias del Estado como acuerdos de cooperación, sin serlos.

**Siete.** El **artículo 67** refiere los foros multilaterales de cooperación horizontal. Su contenido se ajusta a los parámetros constitucionales, por lo que no hay nada que objetar respecto a la redacción otorgada.

**Ocho.** La acción exterior de Extremadura se regula en el capítulo III y último del Título V, **artículos 68 a 72** de la Propuesta de Reforma. Y que integra toda la acción exterior de Extremadura, relacionándose sucesivamente los instrumentos de los que dispone la Comunidad autónoma para desarrollar dicha acción en el exterior en general, en la Unión Europea, en la cooperación con Portugal como país fronterizo y en relación con la cooperación en general.

En los Estatutos de autonomía de nueva generación las relaciones con el exterior está siendo objeto de un especial tratamiento. Se trata de una materia sobre la que las CC.AA. han ido ganando un protagonismo progresivo, en paralelo a la reducción que ha ido experimentando el concepto de “relaciones internacionales” como competencia de ámbito exclusivo estatal. El ámbito reservado de las relaciones internacionales como competencia exclusiva estatal de acuerdo a lo previsto en el artículo 149.1.3 de la CE y su entendimiento estricto inicial explica que en muchos Estatutos de Autonomía, en su primera formulación, no se mencionase esta materia nada más que de pasada, lo que ahora será, por el contrario, objeto de un amplio desarrollo estatutario. Así, en el vigente estatuto de Extremadura únicamente se alude, en relación a esta temática, en su artículo 15.1, a la necesidad de la Comunidad Autónoma de tener que ser informada por el Gobierno de la Nación del proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés, al objeto de poder emitir, en su caso, su parecer. Por supuesto, no existe mención alguna a las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea, ni a la cooperación en general.

El nuevo desarrollo estatutario también se caracteriza, en el ámbito de las relaciones con el exterior, por incluir un tratamiento singularizado de las relaciones con la Unión Europea, llegándose al extremo de ubicar dichas relaciones, en todos ellos, en un capítulo independiente del de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Exterior. Sin embargo, en la Propuesta de Reforma se rompe esta tendencia generalizada y si bien las relaciones con la Unión reciben un tratamiento diferenciado del resto de relaciones con el Exterior, se ubican en el mismo capítulo junto a estas últimas. Es cierto que el Derecho Comunitario europeo puede considerarse derecho interno para el conjunto de los Estados componentes, como ha afirmado la importante STC 165/1994, lo que posibilita concebir las relaciones con la Unión no estrictamente como “relaciones internacionales”, aunque también resulta ser cierto, como esta misma sentencia afirma, que sólo los Estados miembros pueden relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal, circunstancia que permite calificar las relaciones del Estado con la Unión Europea como de “relaciones internacionales” de ámbito reservado exclusivo estatal, conforme a lo previsto en el artículo 149.1.3 de la CE y en el actual entendimiento de que lo que constituye el bloque de constitucionalidad en este ámbito lo conforma el denominado “núcleo duro” de las relaciones internacionales que se circunscribe a las funciones que tradicionalmente han

conformado las relaciones internacionales: la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la declaración de la guerra y de la paz, el reconocimiento de otros Estados y la representación exterior (*ius legationis*), así como la asunción de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado, como expresamente declaró la STC 165/1994.

En definitiva, las relaciones con la Unión Europea no dejan de ser “relaciones internacionales”, cuyo “núcleo duro” queda reservado a la competencia exclusiva del Estado ex 149.1.3 de la CE, pero en relación a las restantes relaciones de la Comunidad que pudieran originarse con la Unión, una vez excluido este núcleo duro, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar legítimamente las correspondientes acciones exteriores en defensa de sus intereses competenciales. Por consiguiente, no resulta en absoluto contradictorio, tal y como hace el texto de la Propuesta de Reforma sometida a dictamen, ubicar las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea en el capítulo de las relaciones de la Comunidad con el Exterior, sin que ello signifique restar un ápice de importancia a las relaciones con la Unión. Lo que en cualquier caso se consigue con esta ubicación sistemática es resaltar que en el ámbito de las relaciones de la Comunidad con la Unión el ámbito exclusivo estatal reservado para las “relaciones internacionales” por el artículo 149.1.3 es el mismo que en el resto de las relaciones de la Comunidad con el exterior; lo que no constituye una cuestión baladí.

**Nueve.** El **artículo 68**, sin precedente en el actual Estatuto de Autonomía, se encarga de enunciar los principios y objetivos que rigen la acción exterior de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se caracteriza por una marcada naturaleza programática y un especial interés en salvar las competencias estatales en el ámbito de las relaciones exteriores, declarándose que la acción exterior de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura se realizarán “*en el marco de las competencias regionales y con respeto a la unidad de acción exterior del Estado*”.

Su segundo inciso (“*contribuirá a la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el fomento de la paz y la concordia internacionales, así como el desarrollo integral, armónico, equilibrado y sostenible de todos los pueblos y naciones del mundo*”), en tanto no trata competencias regionales y tiene una naturaleza etérea y axiológica, más voluntarista que efectiva, parece el contenido más propio de un preámbulo que de una norma, por lo que resulta perfectamente prescindible. No obstante, en descargo de la Propuesta, no debe olvidarse que este tipo de proclamaciones, más o menos ampulosas, de propósitos benéficos en la acción exterior, abundan en todos los Estatutos de Autonomía recientemente reformados.

**Diez.** El **artículo 69**, también sin precedente en el actual Estatuto, se encarga de relacionar los instrumentos a los que puede acudir la Comunidad Autónoma para desarrollar su acción exterior. En términos similares, dichos instrumentos aparecen también relacionados en el resto de Estatutos de autonomía de nuevo cuño, si bien, en ellos resulta habitual incluso un tratamiento más pormenorizado de los mismos y objeto de desarrollo en preceptos singulares. Igualmente, se constata en todos ellos, como instrumento destacado de las relaciones de la Comunidad con el exterior, el establecimiento de delegaciones u oficinas de representación y defensa de intereses de las respectivas Comunidades Autónomas, que se justifican en el legítimo interés que asiste a éstas cuando la proyección al exterior no sea sino la consecuencia natural del ejercicio del correspondiente ámbito competencial y en tanto en cuanto su desarrollo no perturbe la competencia estatal sobre relaciones internacionales, tal y como ha declarado la importante STC 165/1994, de 26 de mayo.

Por otro lado, llama la atención lo prolijo de la enumeración de los instrumentos y procedimientos para el desarrollo de la acción exterior que en parte se justifica en el hecho de que la relación contenida en el artículo 69 engloba los instrumentos o procedimientos para ejercitar las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea (artículo 70 de la Propuesta), la cooperación con Portugal (artículo 71) y la cooperación al desarrollo (artículo 72), dado que el artículo 69 relaciona los instrumentos aplicables a la acción exterior de la Comunidad en general, y por consiguiente también de aplicación al resto de relaciones exteriores que son objeto de singularización en atención al interés que las mismas representan para la Comunidad de Extremadura, y en las que sólo se debe especificar las peculiaridades o instrumentos que por no coincidir con el resto no hayan sido indicados a nivel general.

Razón por la que no se entiende que el artículo 69.g haga referencia a la *“financiación de actuaciones de cooperación al desarrollo, bien directamente o bien a través de organizaciones no gubernamentales especializadas”*, apartado que en opinión de esta instancia consultiva debería omitirse, por tener un contenido que afecta exclusivamente a la cooperación al desarrollo y mencionarse de hecho este mismo instrumento en la letra c) del artículo 72, este ahora sí circunscrito a la cooperación al desarrollo. Por consiguiente, debería suprimirse el apartado g) del artículo 69 de la Propuesta.

También se produce cierta duplicidad entre el artículo 69.c y el artículo 70.c, en tanto en este último se prevé la posibilidad de que la Comunidad pueda *“formar parte de las delegaciones españolas en las instituciones de la Unión europea que negocien en asuntos de interés regional”*, circunstancia ya contenida en la previsión genérica más amplia del artículo 69.c, en tanto que se posibilita la *“Integración y participación en organismos internacionales, bien mediante una delegación o representación propia, o en el seno de la española”*, se entiende que en

asuntos de interés regional. Razón por lo que se propone suprimir el apartado c) del artículo 70.

En cambio, si tiene sentido, el señalamiento como instrumento para el desarrollo de la acción exterior de Extremadura el “*establecimiento de delegaciones u oficinas de representación y de defensa de intereses*” (artículo 69.1.b de la Propuesta) y, a continuación, en el artículo 70.e, relativo a las relaciones con la Unión Europea, declarar el carácter permanente de estas mismas oficinas cuando se trate de relaciones con las instituciones y órganos comunitarios.

**Once.** El **artículo 70**, sin precedente en el actual Estatuto de Autonomía, se encarga de especificar la acción exterior de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea, que no es sino concreción de la manifestada a nivel general en los artículos 68 y 69; como realidad necesitada de previsión expresa estatutaria dado el papel creciente de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en los mecanismos participativos de las instituciones comunitarias europeas.

El contenido del precepto resulta completamente ajustado a Derecho y pone especial énfasis en la necesidad de cooperación entre el Estado (a su vez Estado miembro) y las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura en orden a habilitar una verdadera coparticipación en asuntos comunitarios de relevancia para las competencias de la Comunidad. No obstante, debe tenerse presente en el estudio de estas cuestiones que desde el punto de vista de la Unión Europea, los sujetos miembros de la misma son los Estados soberanos y, a su vez, el papel competencial que desempeña el Estado en el ámbito de las relaciones internacionales, tal y como ya ha sido señalado.

Teniendo en cuenta tales premisas no extraña el interés de la Propuesta de Reforma en señalar que la acción exterior de la Comunidad Autónoma se desarrollará “*en el marco de las competencias regionales y con respeto a la unidad de acción exterior del Estado*” (artículo 68 de la Propuesta), especificando, ya en relación con la Unión Europea, que la Comunidad Autónoma participará en la formación de las decisiones del Estado “*en el marco de los procedimientos multilaterales internos existentes*” (artículo 70.b); o que la Comunidad podrá formar parte de las delegaciones españolas que negocien asuntos de interés regional “*de acuerdo con las normas del Estado*” (artículo 70.c); o que podrá instar de los órganos legitimados para ello el ejercicio de acciones o intervenir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea “*de conformidad con el ordenamiento comunitario y español*” (artículo 70.d). En todos estos supuestos la acción extremeña se supedita a lo que competencialmente resulta estar legitimado y por consiguiente a lo regulado por el Estado, incluido el último caso que, a su vez, se supedita también a lo establecido por el ordenamiento comunitario, y ello porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como cualquier otro tribunal, tiene sus propias normas de organización y funcionamiento, y por

consiguiente serán éstas las encargadas de determinar la posición de los justiciables, determinando su personalidad, legitimación, postulación, etc...

De otro lado, el vigente artículo 15.1 de los Estatutos de Extremadura establece que *“La Comunidad Autónoma de Extremadura será informada por el Gobierno de la Nación del proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés”*, previsión contenida en términos similares por el artículo 69.2 de la Propuesta de Reforma, donde se indica además que la Comunidad Autónoma de Extremadura *“podrá solicitar al Estado que incluya representantes suyos en las delegaciones negociadoras”*, circunstancia que ya hemos observado se prevé para el caso de las delegaciones españolas en las instituciones de la Unión Europea en el artículo 70.c).

Pues bien, el artículo 70.a) especifica en referencia a la Unión Europea el denominado derecho de información sobre la celebración de tratados internacionales por parte del Estado cuando los mismos afectan a materias del interés de la Comunidad Autónoma, extendiendo dicho precepto a las *“iniciativas, Propuestas, proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma”*; en estos casos, la Comunidad Autónoma se encuentra en la misma situación frente al Estado que en la que se encuentra con ocasión del ejercicio por el Estado del *“ius contrahendi”*, pues desde el punto de vista de la Unión Europea, los únicos sujetos miembros de la misma son los Estados soberanos.

**Doce.** El artículo 9.1.6 de la Propuesta de Reforma establece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura *“la cooperación transfronteriza”*, mientras que el artículo 7.20, con ocasión de establecer los principios rectores de los poderes públicos extremeños, encomienda a los mismos el impulso de *“todo tipo de relaciones con Portugal tanto de las instituciones como de la sociedad extremeña, bajo los principios de lealtad, respeto por la respectiva identidad, mutuo beneficio y solidaridad”*, precepto cuyo precedente se encuentra en el vigente artículo 6.2.h del Estatuto de Extremadura.

Pues bien, el **artículo 71** de la Propuesta de Reforma contiene la concreción funcional de la competencia autonómica de cooperación transfronteriza antes descrita en relación con Portugal, reflejando sin especial dificultad la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a las facultades de las Comunidades Autónomas para desarrollar una acción exterior propia, en tanto esta no comprometa la voluntad del Estado conforme al Derecho Internacional, ni genere la responsabilidad del Estado frente a otros Estados extranjeros u organismo internacionales (STC 165/1994).

En definitiva, la Jurisprudencia constitucional ha reconocido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de llegar a acuerdos con instituciones extranjeras de Derecho público, con regiones o territorios sean o no fronterizos y con empresas o particulares, siempre que la finalidad de los mismos sea el de promover sus competencias propias y se formalicen con respeto a los límites antes señalados, lo que hace que dichos acuerdos no puedan considerarse tratados en sentido estricto, tal y como se entiende en Derecho Internacional.

En este sentido, no hay pues nada que objetar al artículo 71 de la Propuesta de Reforma en cuanto a la adecuación a Derecho del mismo, en tanto que lo único que contiene es la concreción funcional de la competencia en materia de cooperación transfronteriza con Portugal, dado que siendo Extremadura una región limítrofe y fronteriza con Portugal, las intensas relaciones de todo tipo entre uno y otro obligan a especificar en el nuevo Estatuto el régimen privilegiado de cooperación transfronteriza con el país vecino, ya esbozado a través del vigente y actual artículo 2 h) del Estatuto que prevé *“impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal”*.

**Trece.** La cooperación internacional para el desarrollo figura en el artículo 9.1.6 del texto de la Propuesta de Reforma como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. No obstante, Extremadura hizo antes ya uso de esta competencia en el plano legislativo dictando la Ley 1/2003, de 27 febrero, de Cooperación para Desarrollo, sin más amarre competencial que el previsto en el actual artículo 6, apartado h) del Estatuto de Extremadura, que dispone el impulso al estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con los pueblos de Hispanoamérica.

Igualmente, en la Propuesta de Estatuto que ahora se analiza se contiene en el artículo 7.20, entre los principios rectores de los poderes públicos extremeños, que lo poderes públicos regionales entenderán como una exigencia ética colectiva la contribución activa de la sociedad regional y de sus instituciones a la paz y al desarrollo socioeconómico, político y cultural de todas las naciones y pueblos del mundo, mediante sus propias acciones de cooperación al desarrollo y su participación en las que realicen otras instancias españolas o internacionales.

De otra parte, la Ley estatal 23/1998, de cooperación internacional para el desarrollo, vincula la competencia estatal sobre cooperación al desarrollo a la materia *“relaciones internacionales”*, estableciendo en su artículo 3 que *“La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior”*; no obstante ello, reconoce la existencia en esta materia de una acción exterior de las Comunidades Autónomas, en la medida que en su artículo 4 afirma que los principios y objetivos señalados por los artículos 2 y 3 de la Ley *“informarán*



*todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vía de desarrollo”.*

En opinión de esta instancia consultiva resulta especialmente dudoso que la competencia exclusiva estatal sobre relaciones internacionales, establecida por el artículo 149.1.3 CE, se extienda hasta el extremo de acoger en su ámbito la competencia del Estado sobre la ayuda oficial al desarrollo; de hecho no es esto lo que se deduce de la práctica, en la que todas las Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia, en términos similares al que lo ha hecho Extremadura con la Ley 1/2003, de 27 febrero, de Cooperación para Desarrollo. Además, la acción exterior en materia para el desarrollo no perturba ni condiciona el “núcleo duro” de las relaciones internacionales que ha delimitado el Tribunal Constitucional como ámbito competencial del Estado *ex* artículo 149.1.3, conforme a lo declarado por la STC 165/1994. Razones por las que cabe mantener que al Estado, en materia de cooperación para el desarrollo, todo lo más, podría corresponderle una función de coordinación de la cooperación autonómica, cuando en ejecución de acuerdos internacionales suscritos por España dicha cooperación pueda ser expresión de la “política exterior” o la eventual asunción de obligaciones o de responsabilidad internacional del Estado conforme al Derecho Internacional; lo que a su vez justifica que la Ley estatal 23/1998, de cooperación internacional para el desarrollo, en su artículo 20 prevea unos mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y que el artículo 23 crease una Comisión Interterritorial de Cooperación.

El contenido funcional de la competencia autonómica hasta aquí expresada se detalla con profusión en el **artículo 72** de la Propuesta de Reforma, relacionándose entre los procedimientos previstos para ejecutar la política de Extremadura en materia de cooperación para el desarrollo, en su apartado b), *“La coordinación de la política extremeña de cooperación al desarrollo con la estatal y, en su caso, con la de las demás Comunidades en el marco de procedimientos multilaterales”*. Por otro lado, la planificación, coordinación y control de las actuaciones de la Administración autonómica en esta materia (artículo 72.a de la Propuesta), ya estaban previstas y desarrolladas en el capítulo II de la Ley 1/2003, de 27 febrero, de Cooperación para Desarrollo de Extremadura. Finalmente, por último, en relación a los instrumentos previstos por el artículo 72 apartados c), d), e) y f) puede afirmarse que los mismos ya estaban previstos tanto en la Ley estatal, como en la autonómica de cooperación para el desarrollo.

Debe corregirse la letra de los dos últimos apartados que figuran como c) y d), cuando deben figurar como apartados e) y f).

No cabe hacer objeción alguna de constitucionalidad.

## **UNDÉCIMO. Consideraciones al Título VI. De la economía y de la hacienda.**

### **CAPÍTULO I.- La economía de Extremadura**

**Uno.** En el **artículo 73** se establecen los principios generales aplicables a la economía de Extremadura.

La afirmación de que toda la riqueza de la región, en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad, se subordina al interés general, entronca con lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución, precepto que es uno de los destinados a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, tal como se declaró por la STC 1/1982, de 28 de enero.

Lo dispuesto en ambos artículos: 128 de la Constitución y 73 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía, constituyen aplicaciones directas de lo establecido por el artículo 33 de la Constitución.

La protección a la libertad de empresa que se recoge en el artículo 73.1 de dicha Propuesta constituye el reflejo de lo señalado por el artículo 38 de la Constitución. Así se indica también en, por ejemplo, los artículos 45.5 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 157 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 99 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica que se contiene en este artículo 73.1 es un reflejo directo de lo señalado por el artículo 128.2 de la Constitución, recogándose también como uno de los principios y objetivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la iniciativa pública, junto a la economía social de mercado, en el artículo 157.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Esta prescripción normativa supone la superación del principio de subsidiariedad y su sustitución por el principio de complementariedad o de coactividad económica, según el que tanto la iniciativa privada como la pública se hallan reconocidas por la Constitución.

Por último, este artículo 73 de la Propuesta de Estatuto encomienda a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura el fomento y, en su caso, regulación, de una serie de tareas, tales como auspiciar la participación de los agentes sociales y económicos en organismo e instituciones con funciones de desarrollo de Extremadura, propiciar la constitución y desarrollo de sociedades de economía social, y promover y proteger el trabajo autónomo. Todas son elogiadas medidas que, de concretarse de forma eficaz, redundarán en la consecución de un mejor nivel de desarrollo económico de Extremadura.

El término “economía social” que figura tanto en este artículo 73 como en el 9.1.17 es nuevo en esta Propuesta de Estatuto; pero no es novedoso en el ámbito económico y social español, en el que desde hace tiempo se viene utilizando este concepto para denominar al tercer gran sector de la economía, que desempeña un importante papel a favor del empleo y para posibilitar el logro de mayores niveles de cohesión y bienestar social, con una clara incidencia sobre el desarrollo local, objetivos que también son alentados por el artículo 129.2 de la Constitución, recogiendo igual orientación en, por ejemplo, los artículos 45.5 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y 157.4, 163.2 y 172.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La protección del trabajo autónomo, o por cuenta propia, es otra de las novedades de esta Propuesta de Estatuto, y hay que elogiar que en él se recoja este mandato, ya que ello contribuirá a mejorar la situación de este importante colectivo de personas, en la línea ya emprendida por la Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se regula el Estatuto del trabajo autónomo. Similar política de protección a este colectivo se recoge también en, por ejemplo, los artículos 45.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y 157.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

**Dos.** Las afirmaciones recogidas en el **artículo 74** de la Propuesta de Estatuto de Autonomía, referidas a la planificación económica, constituyen un correcto desarrollo estatutario de lo establecido por el artículo 131 de la Constitución.

El sistema de planificación que en este precepto constitucional se consagra no tiene carácter vinculante, sino sólo indicativo, lo que no empece la vinculatoriedad de la planificación para el sector público económico, así como para aquellas empresas que de forma voluntaria se adhieran o supediten al plan.

Similar criterio se acoge en el artículo 74.1 de la Propuesta de Estatuto en aras a la planificación de la actividad económica regional, que en cualquier caso debe realizarse en el marco de referida planificación general del Estado, ya que es a éste a quien la Constitución reserva la competencia exclusiva respecto a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución), y así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, tales como, entre otras, en sus SSTC 95/1986, de 10 de julio, 152/1988, de 20 de julio, 213/1994, de 14 de julio, y 95/2001, de 5 de abril.

A pesar de esta amplia interpretación de la competencia estatal, la jurisprudencia constitucional también ha establecido límites a la misma, al haber declarado a este respecto en la STC 186/1988, de 17 de octubre, que *“la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de*

*medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal”,* recogiendo igual tesis en las SSTC 125/1984, de 20 de diciembre, 29/1986, de 20 de febrero, 76/1991, de 11 de abril, 112/1995, de 6 de julio, 133/1997, de 16 de julio, 21/1999, de 25 de febrero, 128/1999, de 1 de julio, y 95/2001, de 5 de abril.

Por ello, es evidente que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene plena competencia para planificar su actividad económica regional siempre que, como bien se afirma en el artículo 74.1 de la Propuesta de Estatuto, la misma se lleve a cabo en el seno de la general planificación que compete al Estado. Y la especificación de que dicha planificación regional incida de forma especial en la atención a las necesidades de desarrollo sostenible y del medio rural también está justificada desde el momento que el artículo 9.1.34 de dicha Propuesta Estatuto señala que una de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Extremadura es el desarrollo sostenible del medio rural, y el tratamiento especial de las zonas de montaña.

**Tres.** Lo dispuesto en el **artículo 75** de la Propuesta de Estatuto no presenta ningún problema, habida cuenta que, como ya se ha dicho, la Constitución permite que junto a la iniciativa económica privada –artículo 38- exista la pública -artículo 128.2-, desprendiéndose de ello que no existe prohibición constitucional alguna, antes al contrario está reconocida de modo pleno, la posibilidad de que los poderes públicos intervengan en la economía y realicen una ordenación reguladora de ésta, cuando entiendan que exigencias de interés público así lo exigen.

Así viene reconocido desde hace ya mucho tiempo en nuestro ordenamiento jurídico, bastando citar a este respecto la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que en sus artículos 41 y sigs. regula los organismos públicos, que tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión, clasificándose en organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias. En Extremadura la existencia de un sector público propio también es una realidad palpable, y ya regulada de forma expresa por las Leyes 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, y 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**Cuatro.** Se indica, por último, en el **artículo 76** de la Propuesta de Estatuto que la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerá las competencias que ostenta en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito regionales o con actividad en Extremadura y, en su caso, sobre las

demás entidades e instituciones financieras, con una serie de fines, tales como: fortalecer el sistema financiero regional; velar por el cumplimiento de su función económica y social; estimular su participación en los objetivos económicos estratégicos de la región; y asegurar la repercusión del ahorro de los extremeños en el desarrollo de Extremadura.

Recordemos que a dichas competencias se refieren los artículos 9.1.10 y 10.1.3 de la propia Propuesta de Estatuto, que siguen la pauta de las restantes Comunidades Autónomas, que también han establecido un similar deslinde competencial, que ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional en, por ejemplo, sus SSTC 48/1988, de 22 de marzo, 49/1988, de 22 de marzo, 134/1992, de 5 de octubre, 135/1992, de 5 de octubre, 87/1993, de 11 de marzo, 96/1996, de 30 de mayo, y 21/1999, de 25 de febrero.

Estando, por consiguiente, claro este deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, deslinde que se respeta de forma escrupulosa por la Propuesta de Estatuto, lo único que ordena el artículo 76 de esta norma es que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene que ejercer las competencias de que dispone sobre tales entidades con las finalidades antes mencionadas, que son, desde luego, plena y totalmente elogiables, por lo que no cabe efectuar el más mínimo reparo a la redacción de este precepto, que por lo demás coincide con lo señalado en, por ejemplo, los artículos 162 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 80 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

## **CAPÍTULO II.- La hacienda pública de Extremadura.**

**Cinco.** Se integra este capítulo con nueve artículos, incardinados en tres secciones, que se ocupan del “Presupuesto y Gasto Público”, de los “Recursos financieros” y del “Patrimonio y crédito público”, precedidos de un precepto: el **artículo 77** que establece los principios generales y el régimen jurídico aplicable, que no plantea problema alguno, si bien, a juicio de este Consejo, no parece necesario que en él se recoja una definición del concepto y derechos integrantes de la Hacienda Pública regional, que es similar a la que se contiene en el artículo 5.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 4.1 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, ya que ello es más propio de las leyes ordinarias, como han entendido otros Estatutos de Autonomía, en los que no se contiene ningún concepto sobre esta cuestión.

**Seis.** La **sección 1ª** se dedica, como ya se ha dicho, al “Presupuesto y Gasto Público”, siendo el **artículo 78** el que se ocupa del Presupuesto, con un contenido que se corresponde con bastante fidelidad a lo establecido por el artículo 134 de la Constitución.

Ello sin embargo, a juicio de este Consejo, lo dispuesto por el apartado 6 del artículo 78 de la Propuesta de Estatuto pudiera originar algunos problemas, desde el momento que autoriza a las leyes de presupuestos a modificar o completar otras leyes en los términos y con las limitaciones en ellas previstas.

Ello va más allá de lo señalado por referido artículo 134 de la Constitución, ya que éste, en su apartado 7, después de precisar que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos, indica que sí podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea. Como se aprecia, la Constitución no dice nada de esas “otras leyes” que se citan en el precepto de la Propuesta extremeña, que permite que también puedan ser modificadas o completadas por la Ley de Presupuestos.

Conocida es la situación a que condujo en el pasado la abusiva utilización de las conocidas en materia tributaria como “*Leyes ómnibus*”, de las que un clásico ejemplo han sido las denominadas Leyes “*de medidas*” o “*de acompañamiento*” a las de Presupuestos Generales, objeto de generalizada crítica.

Esta indeseable práctica legislativa fue de manera formal abolida, por influjo de la doctrina del Tribunal Constitucional, a raíz de la promulgación de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de PGE para 2005, en cuya Exposición de Motivos se reconoció de forma expresa que la utilización de la Ley de acompañamiento no contribuía a fortalecer el principio de seguridad jurídica.

Al ser ello así, no parece muy acertado que se recoja en este artículo 78.6 de la Propuesta de Estatuto una afirmación como la que en su inciso final se contiene, ya que la misma es una invitación al legislador a emplear y revitalizar en el futuro tan nefasta práctica como las de citadas “*Leyes ómnibus*”. No se afirma que ello vaya necesariamente a suceder así; pero la prudencia aconseja que se revise la redacción de este precepto para eliminar de él aquello que, aún de forma remota, pudiere inducir a obrar en tan criticable sentido.

No se observa, por otra parte, ninguna alusión en este artículo 78 de la Propuesta de Estatuto al principio de estabilidad presupuestaria, exigido tanto por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, como por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, fruto de todo lo cual fue la aprobación de la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Esto fue, por otra parte, una de las razones esgrimidas para la aprobación de la vigente Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, sorprendiendo por ello que no se haga la más mínima alusión en este artículo 78 de la Propuesta de Estatuto a susodicho principio de estabilidad presupuestaria.

Se puede convenir en que la eficacia práctica de este principio, como la experiencia ha demostrado en la situación actual de crisis económica, no ha sido muy alta; pero el hecho es que la normativa que lo regula sigue aún en vigor, por lo que parece obligado referirse al mismo, como hacen otros Estatutos, siendo ilustrativos de ello los artículos 214 del de Cataluña, 136 del de las Illes Balears y 89.3 del de Castilla y León.

En esta línea también en la Propuesta de Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 12 de julio de 2009 se insiste en la necesidad de respetar la política de estabilidad económica y presupuestaria, manteniendo el déficit en niveles aceptables, para lo cual se establece el compromiso de las Comunidades Autónomas de realizar un esfuerzo de control de dicho déficit para no exceder del máximo contemplado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 2009, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas.

**Siete.** El **artículo 79** de la Propuesta de Estatuto se refiere al gasto público. La afirmación recogida en su apartado 1 entronca de forma directa con el artículo 156 de la Constitución, en el que se señala que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, siendo así que una de las facetas menos controvertidas de esta autonomía financiera es la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, tal como se ha declarado, entre otras, por las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo, 13/1992, de 6 de febrero, 237/1992, de 15 de diciembre, 68/1996, de 18 de abril, 104/2000, de 13 de abril y 289/2000, de 30 de noviembre.

La redacción del apartado 2 de este artículo 79 es muy similar -a salvo de la adición del sin duda elogiado criterio de transparencia, también acogido en el artículo 37.2, y que contribuye dotar de efectividad y contenido a lo que en la Carta de Niza se denominó el derecho a una buena administración, participando de esta forma en lo que en la actualidad se ha convenido en llamar la buena gobernanza-, a la que se recoge en el artículo 31.2 de la Constitución, en el que se recogió por vez primera en un texto constitucional español el principio de justicia material en la vertiente del gasto público, lo que supuso acabar con la nociva e histórica disociación entre el derecho de los ingresos y de los gastos públicos.

Lo dispuesto por el apartado 3 de este artículo 79 de la Propuesta de Estatuto representa una muestra de solidaridad intraterritorial, al ordenar a la Comunidad Autónoma de Extremadura que emplee el gasto público de forma tal que a su través se posibilite la efectiva realización del principio de igualdad material y no sólo formal entre las diversas partes del territorio extremeño, de

forma tal que las zonas más desfavorecidas del mismo puedan conseguir llegar a equipararse a las más desarrolladas.

Lo único que, quizá, pueda merecer algún reproche es la parte final de este apartado 3, cuando señala que se procurará que el gasto público sea homogéneo en los municipios de similar población y necesidades equivalentes, y ello porque el empleo del verbo “procurar” parece que debiera sustituirse por otro que comporte mayor grado de obligatoriedad. Si los municipios tienen similar población y necesidades equivalentes lo más justo y acertado no es que se intente o se deba procurar alcanzar tal homogeneidad -lo que siempre conlleva unas dosis de discrecionalidad-, sino que, por el contrario, se los trate exactamente, y de forma obligada, por igual y de forma automática, sin que quede, pues, al arbitrio de los poderes públicos el tratar de forma más, o menos, favorable a municipios que son en esencia idénticos por población y por necesidades.

**Ocho.** La **sección 2ª del capítulo II del título VI de la Propuesta de Estatuto** se ocupa de los recursos financieros, regulando los ingresos, los tributos propios, los tributos cedidos y los recargos, y la revisión económico-administrativa.

Lo establecido en el **artículo 80** del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en relación con la disposición de recursos suficientes, no presenta problema alguno, teniendo su fundamento en lo ya señalado por el artículo 2.1.d) de la LOFCA. Constituye, por otra parte, doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la de que la autonomía financiera de los entes territoriales está 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 artículos 137 y 156 de la Constitución. Véanse a este respecto, entre otras muchas, las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, 201/1988, de 27 de octubre, 96/1990, de 24 de mayo, 13/1992, de 6 de febrero, 132/1992, de 28 de septiembre, 237/1992, de 15 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, 63/1996, de 21 de mayo, 68/1996, de 18 de abril, 171/1996, de 30 de octubre, 166/1998, de 15 de julio, 233/1999, de 16 de diciembre, 104/2000, de 13 de abril, F. 4, y 289/2000, de 30 de noviembre.

Poco hay que decir en relación con el elenco de ingresos a favor de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se contempla en el apartado 2 de este artículo 80, ya que el mismo reproduce casi de forma literal lo ya dispuesto por los artículos 157.1 de la Constitución y 4 de la LOFCA.



La única salvedad relevante entre estos preceptos y el artículo 80.2 de la Propuesta de Estatuto está representada por la circunstancia de que éste, en su letra g), cita también -y ello no aparece ni en la Constitución ni en la LOFCA-, las *“asignaciones y transferencias procedentes de la Unión Europea, de programas comunitarios y de organismos o entidades de Derecho internacional”*, a las que, por cierto, también se refirió ya el artículo 13 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura. Es evidente, sin embargo, que estas partidas constituyen, y en grado muy importante, ingresos de las Comunidades Autónomas, por lo que es correcto que se incluyan en el Estatuto de Autonomía, siendo ello, por lo demás, lo que también se ha hecho en los nuevos Estatutos autonómicos. Véanse los artículos 78 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, 202.3.k) del de Cataluña, 128 del de las Illes Balears, 176 del de Andalucía, 104 del de Aragón y 84 del de Castilla y León.

Queda, no obstante, a este Consejo la duda de si la enumeración de ingresos que se realiza en este artículo 80 de la Propuesta de Estatuto es completa, y ello habida cuenta que en su Disposición adicional quinta se habla de un traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de los tributos cedidos totalmente, lo que parece dar a entender la implantación por vía estatutaria de un nuevo concepto: el de tributos traspasados.

Si así como parece es, habría que proceder a incluir los ingresos que éstos produzcan en el listado del artículo 80.2 de la Propuesta de Estatuto. Sobre esta materia nos remitimos, sin embargo, a un posterior desarrollo, cuando se trate la cuestión de los tributos cedidos, en el que se examinará la viabilidad de esta propuesta.

**Nueve.** En el **artículo 81** de la Propuesta de Estatuto al aludir al establecimiento de tributos propios por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura se señala, en su apartado 2, que ello es posible en realización con los actos o hechos que pongan de manifiesto la capacidad económica de los contribuyentes, o provoquen gastos, costes sociales o medioambientales.

Esta afirmación nos suscita las siguientes observaciones:

**a)** En primer lugar que con la misma se ha englobado en un único concepto: el de establecimiento de tributos, tres que aparecen perfectamente delimitados en la LGT: el de tasas, el de contribuciones especiales, y el de impuestos, cada uno de los cuales responde a distinta filosofía, y que se exigen en atención a distintos hechos imposables.

La definición que se ofrece en este artículo 81.2 del Estatuto cuadra -y sólo de manera parcial, puesto que sólo se alude a la hora del establecimiento de tributos propios a la realización de actos o hechos que pongan de manifiesto la capacidad económica de los contribuyentes, y no se hace ninguna mención a los “negocios”, que sí aparece contemplada en el

artículo 2.2.c) de la LGT- con la recogida para los impuestos en este precepto de la LGT; pero es difícilmente aplicable a las otras dos clases de tributos existentes en nuestro ordenamiento jurídico: las tasas y las contribuciones especiales, cuyos hechos imposables son radicalmente dispares y distintos del de los impuestos, como se comprueba de la lectura de los artículos 2.2.a) y 2.2.b) de la LGT, Ley ésta que es de plena aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> de la Constitución, de conformidad con lo señalado por el artículo 1 de la propia LGT.

Este proceder del artículo 81.2 de la Propuesta de Estatuto puede, pues, originar ciertos problemas al haber tomado la parte por el todo, y, en consecuencia, al hacer extensibles a las tasas y a las contribuciones especiales exigencias que sólo son propias de los impuestos, esto es, de los tributos exigidos sin contraprestación, naturaleza de la que no participan, como es bien conocido, ni las tasas ni las contribuciones especiales.

Ello tiene particular relevancia en relación con el establecimiento de contribuciones especiales regionales, ya que el hecho imponible de éstas, según el artículo 2.2.b) de la LGT y la generalidad de la doctrina, está constituido por la obtención de un beneficio o de un aumento de valor de los bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, y éste no tiene fácil encaje ni acomodo en lo dispuesto por el artículo 81 de la Propuesta de Estatuto, lo podría llegar a provocar en el futuro algún problema si ante la hipotética implantación de alguna contribución especial regional algún ciudadano interpusiese algún recurso alegando que ello no es posible al no estar prevista esta posibilidad en el Estatuto de Autonomía.

**b)** La terminología que se usa en este artículo 81.2 de la Propuesta de Estatuto al referirse a los sujetos pasivos de los tributos está desfasada, ya que tan sólo utiliza el término de “contribuyentes”, y no, como en la actualidad es lo correcto, el de “obligados tributarios”. Ello procede de nuevo de la confusión que se aprecia en este precepto estatutario entre los conceptos de “tributo” y de “impuesto”. Respecto de este último si es correcta la utilización de la palabra “contribuyente”, y así se emplea en el artículo 2.2.c) de la LGT; pero en relación con las otras dos clases de tributos: las tasas y las contribuciones especiales, debiera emplearse la expresión de obligados tributarios, de conformidad con lo señalado por los artículos 2.2.a) y 2.2.b) de la LGT. Debe tenerse presente a este propósito que los contribuyentes son sólo una clase de obligados tributarios; pero no, desde luego, los únicos, tal como se resalta por el artículo 35 de dicha LGT, en el que se enumera una amplia lista de obligados tributarios.

c) Esa misma confusión ya denunciada entre las nociones de tributo y de impuesto suscita otra cuestión, que viene constituida por el hecho de que en el artículo 81.2 de la Propuesta de Estatuto se indica que pueden establecerse tributos (...) “*que pongan de manifiesto la capacidad económica*”.

Ello es lógico si estamos hablando de impuestos, y es totalmente conforme con lo dispuesto por el artículo 2.2.c) de la LGT. Sin embargo, a la vista de la redacción de dicho artículo 81.2 de dicha Propuesta estatutaria, alguien podría entender que esa exigencia de atender a la existencia de capacidad económica es predicable de todos los tributos, esto es, tanto de los impuestos, como de las tasas, como, en fin, de las contribuciones especiales, y aquí pueden empezar los problemas.

Cierto es que el artículo 31.1 de la Constitución señala que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, y de ahí puede deducirse que ese principio de capacidad económica debe exigirse en todos los tributos integrantes de nuestro sistema tributario; pero no es menos cierto que no es ésta la interpretación que en nuestro ordenamiento jurídico ha terminado por imponerse, tal como se comprueba de la lectura del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), o de la Ley de Tasas y Precios Públicos (LTPP), en las que al referirse a las tasas se dispone que “para la determinación de la cuantía de las tasas deberán tenerse en cuenta los *criterios genéricos de capacidad económica* de los sujetos obligados a satisfacerlas” –artículo 24.3 del TRLRHL-, y que “En la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, *cuando lo permitan las características del tributo*, la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas” –artículo 8 de la LTPP-.

Como se observa, en ambas Leyes se relativiza en grado sumo la exigencia de atender de forma rígida a la capacidad económica de las personas que tienen que satisfacer las tasas, extremo que ha sido reconocido, por lo demás, en numerosas ocasiones por la jurisprudencia.

A la vista de todo ello se hace necesaria una clarificación de lo establecido a este respecto en este artículo 81.2 del Estatuto de Autonomía, determinando con precisión si lo que se pretende con él es exigir el cumplimiento estricto del principio de capacidad económica para todos los tributos -lo que, como ya se ha dicho es posible a la luz del artículo 31.3 de la Constitución- o si, por el contrario, en relación con las tasas las exigencias a este fin son menores, en línea con lo que mantienen las citadas normas del TRLRHL y LTPP, interpretación está última que también cabe de la confusa redacción de este artículo 81.2 de referido Estatuto, toda vez que en él después de la referencia al principio de capacidad económica, se recoge la conjunción disyuntiva “o” para hablar de la provocación de gastos y costes sociales o medioambientales, por lo que bien puede entenderse que la capacidad

económica sólo se requiere para los tributos citados antes de esa conjunción, que en puridad serían en exclusiva los impuestos.

En cualquier caso este Consejo recomienda que se clarifique de forma adecuada y suficiente este extremo, para así evitar cualquier tipo de incertidumbre futura.

Hay que destacar la loable superación que este artículo 81.2 de la Propuesta de Estatuto efectúa del injustificable escollo establecido por el artículo 6.2 de la LOFCA, que prohíbe a las Comunidades Autónomas el establecimiento de tributos que recaigan sobre hechos imposables ya *gravados* por el Estado, limitación que es muy fuerte para las Comunidades Autónomas, habiendo abocado su existencia a tener que realizar éstas enormes esfuerzos para intentar salvarlas, tarea que casi nunca se ha coronado con éxito debido al muy restrictivo criterio utilizado por el Tribunal Constitucional, que, a nuestro juicio, pugna con el legítimo derecho de aquellas para crear y establecer sus impuestos propios.

La utilización de la palabra “*gravados*” por el Estado por dicho precepto de la LOFCA enturbia considerablemente su interpretación, ya que la misma puede entenderse de dos formas diversas entre sí, y este distinto entendimiento nos ofrece otras dos soluciones radicalmente dispares: una totalmente restrictiva para las Comunidades Autónomas, y otra, mucho más generosa y abierta, que posibilita que éstas tengan mucho mayor campo de actuación.

La primera forma de entender este apartado 2 del artículo 6 de la LOFCA: la restrictiva, consistiría en considerar que bajo la expresión hechos imposables gravados se incluyen tanto los supuestos en los que citados hechos imposables están plenamente sometidos a gravamen en la esfera estatal, sin ningún tipo de exención, como aquellos otros en los que aquéllos están sujetos, pero exentos.

La segunda: la favorable a los intereses de las Comunidades Autónomas, sería aquélla que afirmase que los únicos hechos imposables gravados por el Estado, y a los que afectaría, en suma, la prohibición de dicha doble imposición, son aquéllos que no estuviesen realmente exentos en la órbita estatal, de manera que si un hecho imponible está sujeto a gravamen por un impuesto estatal; pero exento, ello no impediría que sobre él las Comunidades Autónomas ejerciesen su poder tributario, ya que en puridad tal hecho imponible no está efectivamente gravado por el impuesto estatal de que se trate, ya que el mismo lo único que ha hecho es sujetarlo a imposición para a continuación exonerarlo de gravamen.

Este tema ya se planteó en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/1990, de 28 noviembre, de Impuesto sobre las Loterías, manteniendo el Consejo de Gobierno de las Illes Balears la segunda de las interpretaciones expuestas, frente al criterio sustentado por la Abogacía del Estado, que se

adscribió a la primera tesis. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre esta cuestión en su sentencia 49/1995, de 16 de febrero, por la que se resolvió este recurso, habida cuenta que no le hizo falta llegar a pronunciarse sobre este extremo por razones que ahora no vienen al caso.

Entendemos que respecto a este tema la razón asistía al letrado que intervino en nombre del Gobierno de las Illes Balears en el recurso resuelto por esta Sentencia 49/1995, en el sentido de que el artículo 6.2 de la LOFCA, cuando se refiere a los hechos imponibles gravados por el Estado para prohibir que sobre ellos establezcan impuestos las Comunidades Autónomas, alude a realidades jurídicas o económicas que, integradas en la definición legal de un hecho imponible, se encuentran sujetas a un concreto impuesto, soportando, además, una determinada carga tributaria. Estimamos, en definitiva, que el artículo 6.2 de la LOFCA se refiere, en exclusiva, al establecer la prohibición en él recogida, a hechos imponibles plenamente sujetos, y no exentos, por los impuestos estatales; y no, por el contrario, a hechos imposibles sujetos, pero exentos, a dichos impuestos.

Por ello, este Consejo estima que es plenamente acertada y correcta la dicción recogida en el inciso final del apartado 2 del artículo 81 de la Propuesta de Estatuto, al permitirse en él el establecimiento de tributos propios por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura siempre que los mismos “*no recaigan sobre hechos imponibles efectivamente gravados por el Estado*”, toda vez que con esta redacción se está en condiciones de superar ese dique que en contra de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas supone lo establecido por la redacción del artículo 6.2 de la LOFCA.

Constituye, en todo caso, nuestra obligación poner de relieve que esta redacción del artículo 81.2 de la Propuesta de Estatuto, que repetimos la consideramos muy acertada y correcta, es probable que pueda suscitar algún reparo por parte del Tribunal Constitucional si éste, al caso de que se suscitase alguna controversia sobre este precepto, realizase una interpretación apegada al tenor literal, como acostumbra a efectuar, del tantas veces reiterado ya apartado 2 del artículo 6 de la LOFCA, debiendo tenerse presente a este respecto que sobre este apartado nada se dispone en la Propuesta de Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 12 de julio de 2009, ya que en él sólo se habla de revisar el artículo 6.3 de la LOFCA sustituyendo la expresión “*materia imponible*” por la de “*hecho imponible*”, no haciéndose mención alguna al artículo 6.3 de dicha Ley, cuya redacción queda, en consecuencia, tal como está ahora.

**Diez.** El **artículo 82** de la Propuesta de Estatuto regula los tributos cedidos y los recargos sobre tributos estatales.

La situación vigente en los momentos presentes respecto a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas –contemplando de forma conjunta su normativa, su recaudación y su gestión- es la siguiente:

a) *Tributos de normativa y gestión estatal, con recaudación cedida íntegramente a las Comunidades Autónomas:* Impuesto sobre la Electricidad.

b) *Tributos de normativa compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con gestión exclusiva de estas últimas, a las que también corresponde la totalidad de la recaudación obtenida:* Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos; y los tributos sobre el juego.

c) *Tributos cuya normativa está compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estando cedido un porcentaje de la recaudación alcanzada a estas últimas, y correspondiendo en exclusiva la gestión al Estado:* Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

e) *Tributos cuya normativa y gestión corresponde exclusivamente al Estado, si bien un porcentaje de la recaudación alcanzada se cede a las Comunidades Autónomas:* Impuesto sobre el Valor Añadido; Impuesto sobre la Cerveza; Impuesto sobre Vino y Bebidas Fermentadas; Impuesto sobre Productos Intermedios; Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas; Impuesto sobre Hidrocarburos; e Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

f) *Y tasas afectas,* respecto a las que, es obvio, tanto la normativa, como el rendimiento, como la gestión, compete en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

Como se aprecia, en materia de impuestos totalmente cedidos a las Comunidades Autónomas, la normativa es compartida entre éstas y el Estado, con la excepción del Impuesto sobre la Electricidad en el que la normativa es íntegramente estatal. Por ello, este Consejo aprecia la existencia de un problema en el apartado 2 de este artículo 82 de la Propuesta de Estatuto, en la medida que en él se señala que la Comunidad Autónoma de Extremadura “regulará” los tributos cedidos íntegramente por el Estado, ya que ello se compadece mal con lo que ahora establece el ordenamiento jurídico tributario, ya que una afirmación de ese tenor literal implica que lo que hasta el presente se regula de forma compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma pase a regularse en exclusiva por la Comunidad Autónoma de Extremadura, desapareciendo el Estado de dicha tarea.

Bien distinta sería la situación de que nos hallásemos en la tesitura, auspiciada como la más deseable por buena parte de la doctrina, de que teniendo presente las amplias capacidades normativas reconocidas a favor de

las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos, que incluso se amplían en la Propuesta de Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 12 de julio de 2009, y el amplio ejercicio que de las mismas éstas han hecho en los últimos tiempos, lo mejor sería la transformación de los impuestos cedidos en propios de dichas Comunidades, esto es, en impuestos cuya regulación normativa quede en exclusiva en poder de las Comunidades Autónomas, abandonándose, pues, el vigente régimen en el que estos impuestos, los cedidos, siguen considerándose legalmente como impuestos estatales, lo cual cada vez es en mayor medida una ficción, por la muy amplia capacidad normativa ya existente, y que de pervivir este régimen seguirá inevitablemente creciendo, a favor de aquellas.

Esta alternativa de conversión de los impuestos cedidos en propios, es la desembocadura natural del proceso de cesión. Sin embargo, por el momento, esto no pasa de ser una propuesta doctrinal. La regulación de los tributos totalmente cedidos continúa compartiéndose, en su esfera normativa, entre el Estado y las Comunidades Autónomas –a salvo de lo ya dicho respecto al Impuesto sobre la Electricidad- y al ser ello así la afirmación de que la Comunidad Autónoma de Extremadura regulará los tributos cedidos íntegramente por el Estado no pasa de ser un deseo, elogiable, sin duda, desde una perspectiva científica; pero sin apoyo normativo que sustente tal afirmación.

**Once.** El artículo 83 de la Propuesta de Estatuto se dedica a regular la revisión económico-administrativa, disponiéndose que en la Junta de Extremadura se constituirá un órgano para conocer de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan frente a cualesquiera actos de la Administración regional dictados en aplicación de los tributos que gestione y frente a otros actos de contenido económico que determine la ley.

A juicio de este Consejo es criticable el acoger en éste, y en otros Estatutos de Autonomía, la existencia de órganos encargados de resolver en vía económico-administrativa las controversias que se susciten respecto a los actos tributarios, puesto que el hecho de que resulte obligado agotar la vía económico-administrativa para poder acudir ante los verdaderos y propios Tribunales, que son sólo los de la de la jurisdicción contencioso-administrativa, es posiblemente atentatoria contra el principio de tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 de la Constitución, tal como ha resaltado la gran mayoría de la doctrina.

A nuestro juicio sí sería posible, sin embargo, para paliar al menos las críticas vertidas a los órganos de la mal llamada “jurisdicción económico-administrativa”, realizar una interpretación que limase sus aristas más controvertidas, y ésta no es otra que la de postular la conversión de las

reclamaciones económico- administrativos de obligatorias, como son ahora, en facultativas.

Así se perfeccionaría el sistema de garantías, al tener la Administración que desarrollar un sistema orgánico de estudio y resolución de recursos de forma técnica y objetiva, que fuese para los ciudadanos una verdadera atracción y no una mera carga formal. La vía administrativa previa, en definitiva, sólo tiene sentido si constituye una forma de garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que sea sencilla y eficaz, pues sólo así contribuye de forma efectiva a eliminar en gran medida la necesidad de acudir a un proceso judicial, con la ventaja económica que, además, ello comporta, habida cuenta que aquella es gratuita, lo que no ocurre con la vía contencioso-administrativa, al ser en ésta preceptiva la intervención de Abogado y Procurador, profesionales que no intervienen en el ámbito económico-administrativo. Cuando, por el contrario, la vía económico-administrativa no responda a estas exigencias, la misma es una mera cortapisa para recurrir ante los verdaderos Tribunales jurisdiccionales, pudiéndosela considerar, en suma, como un “privilegio” de la Administración.

A la vista de ello, la alternativa más correcta y acertada, en nuestra opinión, es si se quiere seguir conservando la vía económico-administrativa, configurar la misma como meramente facultativa o potestativa, quedando, por tanto, en manos del ciudadano el acudir o no a ella.

Si así, esto es, con carácter optativo para los ciudadanos, se configurase el órgano al que se refiere el artículo 83 de la Propuesta de Estatuto, el mismo podría existir sin objeciones de fondo. Si, por el contrario, lo que se pretende es implantar tal órgano con carácter obligatorio, de tal forma que los reclamantes, antes de poder acceder al ámbito contencioso-administrativo, se vean forzados a acudir a él, esta regulación sería muy criticable, y con claros visos de inconstitucionalidad; aunque sea éste también el sistema establecido para los Tribunales Económico-Administrativos del Estado que, pese a esta crítica, continúan existiendo, sin que por las normas, aunque sí por la doctrina, se cuestionen.

Al margen de lo expuesto, lo establecido por este artículo 83 de la Propuesta de Estatuto también nos suscita otra cuestión más.

La misma se centra en la circunstancia de que en dicho precepto se indica que el órgano al que en él se alude será el encargado de conocer las reclamaciones económico-administrativas que *“se deduzcan frente a cualesquiera actos de la Administración regional dictados en aplicación de los tributos que gestione”*.

Esto se produce en la actualidad, además de en sus impuestos propios, respecto, como ya antes se apuntó, a los siguientes tributos cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios



de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Tributos sobre el juego, y Tasas afectas.

Pues bien, el artículo 20.1 de la LOFCA dispone que el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados en materia tributaria, tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho, corresponde a los propios órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas cuando se trate de tributos propios de ellas, y compete a los órganos económico-administrativos del Estado el conocimiento de aquellas reclamaciones que se sustancien en materia de tributos cedidos. Y lo propio se afirma en el artículo 51.3 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Nos encontramos, por consiguiente, ante una evidente contradicción entre lo que disponen estas dos últimas Leyes, y lo que señala el artículo 83 de la Propuesta de Estatuto de Extremadura, ya que mientras que en aquellas el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de la Administración regional dictados en aplicación de los tributos por ella gestionados se residencia en los Tribunales Económico-Administrativos estatales, en el artículo 83 de la Propuesta de Estatuto se dispone que las reclamaciones contra esos mismos actos se tienen que interponer ante el órgano regional establecido al efecto por el Estatuto.

Nuestra Comunidad Autónoma ya implantó en su momento un sistema bastante similar al que ahora se pretende consolidar en el futuro Estatuto de Autonomía, y debemos recordar que el mismo fue rechazado por la STC 192/2000, de 13 de julio, que afirmó la plena constitucionalidad de lo dispuesto por la LOFCA al residenciar en los Tribunales Económico-Administrativos estatales el conocimiento de las reclamaciones en materia de tributos cedidos, aunque éstos fuesen gestionados por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A juicio del Consejo Consultivo de Extremadura esta tesis del Tribunal Constitucional es formalista en exceso, ya que teniendo presente que las Comunidades Autónomas tienen cada vez mayores competencias normativas en materia de impuestos cedidos, y son ellas las que dictan los actos de gestión tributaria de gran parte de ellos, el seguir manteniendo a ultranza que la revisión en vía económico-administrativa de tales actos se residence de forma exclusiva en órganos estatales como son los Tribunales Económico-Administrativos no parece muy acertada.

Estimamos por ello que el mandato recogido en este artículo 83 de la Propuesta de Estatuto es elogiable desde el momento que en él se señala que corresponde al órgano que en él se cita el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas deducidas frente a los actos de la Administración regional dictados en aplicación de los tributos que ella gestiona, ya que ello es,

sin duda, lo que mejor se adapta a una verdadera autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, tenemos la obligación de advertir que, desde una estricta perspectiva de legalidad, la redacción de dicho precepto es contraria a lo establecido en los artículos 20.1 de la LOFCA y 51.3 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por muy criticables que sean, que lo son, el contenido de sus mandatos.

Debe tenerse presente, además, que en la Propuesta de Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 12 de julio de 2009 se establece una vía para dar cobertura a lo dispuesto por este artículo 83, ya que en dicha Propuesta de Acuerdo se señala que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales se podrá delegar por ley estatal a éstas, que conocerán en única instancia de aquellas reclamaciones cuya cuantía sea igual o inferior al importe que se determine, y en primera instancia de aquellas otras cuya cuantía sea superior a tal importe, correspondiendo en este último caso al Tribunal Económico-Administrativo Central la resolución de los recursos de alzada ordinarios, siendo de la exclusiva competencia de este órgano resolver el recurso extraordinario de revisión.

**Doce.** La **sección 3ª del capítulo II del título VI de la Propuesta de Estatuto** se dedica a regular el patrimonio y el crédito público

Del primero se ocupa el **artículo 84**, que sigue la senda del artículo 157.1.d) de la Constitución, en el que se indica que uno de los recursos de las Comunidades Autónomas está constituido por los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado, pronunciándose en igual sentido el artículo 80.2.h) de la Propuesta de Estatuto.

Nada más se dice en la Constitución sobre esta materia en relación con las Comunidades Autónomas, ya que su artículo 132 que es el que alude al patrimonio no cita a las mismas. No obstante, como ya señalamos en nuestro dictamen núm. 38/2007, de 1 de febrero de 2007, sobre el Anteproyecto de lo que luego fue la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Tribunal Constitucional ya señaló, respecto a la distribución competencial, en su STC 58/1982, de 27 de julio, que dicho artículo 132 de la Constitución “no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de Ley”. De acuerdo, pues, con esta sentencia tanto el artículo 132 de la Constitución como los preceptos estatutarios reguladores del patrimonio de las Comunidades Autónomas lo único que hacen es imponer una reserva de ley sobre la materia; pero no, en modo alguno, una

atribución competencial, por lo que, en definitiva, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden regular por ley su respectivo patrimonio.

Esta indiscutible competencia a favor de las Comunidades Autónomas para regular mediante ley su correspondiente patrimonio ha sido refrendada en todos los Estatutos de Autonomía, como se comprueba de la lectura, por ceñirnos sólo a los recientemente aprobados, de los artículos 71 del Estatuto de la Comunitat Valenciana, 215 del de Cataluña, 127 del de las Illes Balears, 188 del de Andalucía, 113 del de Aragón, y 88 del de Castilla y León, debiendo concluirse de todo lo expuesto que no se observa problema de constitucionalidad alguno en lo dispuesto por dicho artículo 84 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

La única observación que cabe hacer respecto a este precepto es la de que en él se sigue una terminología clásica que sólo distingue los bienes de las Administraciones públicas en demaniales y patrimoniales, distinción que ésta en buena medida ya desfasada ya que la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, añade a estos efectos otras clases de bienes, como son las propiedades incorporables y, sobre todo, las participaciones empresariales, por lo que tal vez fuese oportuno redactar este apartado 1 del artículo 84 de la Propuesta de Estatuto de una forma similar a ésta:

**“La Asamblea de Extremadura, mediante ley, regulará el patrimonio de la Comunidad Autónoma, y el régimen jurídico de los bienes demaniales, patrimoniales y otros especiales que lo integran”.**

**Trece.** El **artículo 85** de la Propuesta de Estatuto regula el crédito público, y lo en él establecido de que se requiere la autorización mediante ley de la Asamblea para que la Junta de Extremadura contraiga crédito y emita deuda, salvo para la realización de operaciones de tesorería u otras modalidades de endeudamiento a corto plazo, es conforme con lo señalado por los artículos 135.1 de la Constitución y 14 de la LOFCA, y así se exige también en todos los nuevos Estatutos de Autonomía.

No obstante en éstos se precisa más esta cuestión que en el extremeño, al recogerse en ellos –véanse los artículos 83, por el que se añade un nuevo artículo 77, de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, 213 del Estatuto de Cataluña, 187 del Estatuto de Andalucía, 110 del Estatuto de Aragón, y 87 del Estatuto de Castilla y León- la obligación de que en esas leyes hay que concretar el volumen y las características de las emisiones de acuerdo con el ordenamiento general de la política crediticia, y en coordinación o colaboración con el Estado. Por todo ello se sugiere que se introduzca de forma expresa esta cautela –que, por lo demás, ya aparece recogida en el artículo 115 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura-, no dándose la misma por sobreentendida,

en este artículo 85 de la Propuesta de Estatuto, ya que ello puede propiciar que este precepto pueda pasar el trámite parlamentario de aprobación final en el Congreso de los Diputados con más facilidad que con su redacción actual.

### **Capítulo III. Relaciones con la hacienda del Estado.**

**Catorce.** El **artículo 86** establece los principios generales de la financiación autonómica, mereciendo destacarse, porque nos parece un acierto, que en su apartado 2, se establezca la obligación de que el Estado garantice los recursos necesarios para que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda prestar los servicios y ejercer sus competencias en condiciones de sustancial igualdad con el resto de las Comunidades Autónomas, sin calificarse a estos servicios por su mayor o menor importancia cualitativa, a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos, en los que si se realiza una diferenciación de este tenor –véanse, por ejemplo, los artículos 120.2 del Estatuto de las Illes Balears, 206.3 del de Cataluña, 175.2 del de Andalucía, y 107.2 del de Aragón-.

**Quince.** El **artículo 87** de la Propuesta se ocupa de la financiación de nivelación, y como bien se afirma en él, el mandato que contiene tiene en buena medida su respaldo y encuentra su fundamento directo en el artículo 158 de la Constitución, así como en los diversos Fondos establecidos en la LOFCA y los que, en su caso, se puedan llegar a crear, tanto por el Estado como por la Unión Europea, para atender en forma debida las necesidades implícitas en el principio de solidaridad. A esta financiación de nivelación se refieren incluso aquellos Estatutos de Autonomías que, como los de la Comunitat Valenciana, Cataluña e Illes Balears, disfrutaban de condiciones económicas superiores a las de Extremadura, razón que justifica aún más, si ello es posible, que ésta perciba esta financiación de nivelación.

**Dieciséis.** El **artículo 88** trata en tres apartados -que están, por cierto, mal enumerados, ya que figuran con los números 1, 3 y 4- de la participación y lealtad institucional.

Parece un tanto utópica la afirmación de que la Comunidad Autónoma de Extremadura participará con voz y voto en todos los órganos de composición mixta que tengan atribuidas facultades de propuesta o decisión sobre el sistema de financiación autonómica o sobre la distribución de fondos de cualquier origen entre Comunidades Autónomas.

Es acertado y conveniente que la Comunidad extremeña participe de la forma más amplia posible en los órganos constituidos y participados de forma conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas en los que se traten cuestiones relacionadas con el sistema de financiación autonómica; pero debe tenerse presente, sin embargo, que referidos órganos pueden ser de dos clases:

bilaterales y multilaterales, y cuando las relaciones sean bilaterales del Estado con otra Comunidad Autónoma distinta de la de Extremadura, es evidente que ésta carece de cualquier título válido para poder participar en ella, ni aún incluso aunque en las reuniones se trataran asuntos o cuestiones que le pudiesen afectar, en cuyo supuesto tendría que esperar a que lo acordado por esta vía se llevase en su caso al refrendo posterior a adoptar en sede multilateral. Por todo ello, se propone que en el apartado 1 de este artículo 88 de la Propuesta de Estatuto se acote la participación, con voz y voto, de la Comunidad Autónoma de Extremadura a todos los órganos de composición mixta pero que sean multilaterales, entre ellos, en particular, como se señala en el precepto, al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En similar línea a lo establecido por el artículo 85 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que debiera ser el apartado 3 del artículo 88 de la Propuesta de Estatuto, que aparece numerado con el 4, se dispone que Extremadura participará en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado establezca sobre actividades contaminantes o generadoras de riesgos potenciales para el medio natural o el entorno social.

Esta imperativa redacción suscita algún reparo jurídico. Deseable es, parece incontestable, que esa participación exista; pero la misma debería instrumentarse de forma pactada, esto es, mediando un acuerdo previo entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud del que así se determinase y acordase, y no que ello se hiciese a través de una imposición unilateral sobre aquel por parte de la Comunidad Autónoma. Además, dicha participación tendría que establecerse –y así probablemente se pretende en la Propuesta de Estatuto, aunque la redacción de su artículo 88 no contribuye a este entendimiento- sólo para el caso de que el tributo estatal de que se trate grave una actividad contaminante ejercida, o que genere riesgos, en Extremadura. Cuando la misma tenga lugar en otras Comunidades Autónomas en buena lógica deben ser éstas las únicas beneficiarias de los ingresos generados por el tributo estatal.

**Diecisiete.** El **artículo 89** de la Propuesta regula la colaboración en materia fiscal. Existe una reiterada y constante doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, que ha valorado de forma positiva dicha colaboración, estimándola como imprescindible –véanse, entre otras, las SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 64/1982, de 4 de noviembre, 181/1988, de 13 de octubre, 13/1992, de 6 de febrero, 68/1996, de 4 de abril, 132/1996, de 22 de julio, 109/1998, de 21 de mayo, 164/2001, de 11 de julio y 13/2007, de 18 de enero- por lo que hay que convenir que lo ordenado por este artículo 89 tiene pleno respaldo constitucional, sin que quepa, pues, realizar ninguna objeción al respecto.

A esta colaboración también se alude de forma expresa en, por ejemplo, los artículos 117 y 122.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 183.4

del de Andalucía, y 83.5 del de Castilla y León; siendo reseñable que resulta más completo y acertado el artículo 89 de la Propuesta de Estatuto, desde el momento en que establece ese deber de colaboración no sólo para las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, sino que, con buen criterio, lo extiende asimismo a las Entidades locales de Extremadura, que por ello son tratadas en esta concreta cuestión con mayor deferencia que en otros Estatutos.

Como única observación cabe indicar que en esos otros nuevos Estatutos se recogen menciones al Catastro más amplias que las que se contienen en la Propuesta extremeña, en la que sólo se alude a esta cuestión en su artículo 90.2.f) al tratar de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, estableciéndose incluso en algunos de ellos fórmulas de gestión consorciada. Así ocurre en los artículos 221 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y 193 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en los que se señala que se establecerán formas de gestión consorciada del Catastro entre el Estado, la Generalitat y la Junta de Andalucía y los municipios, de acuerdo con lo que disponga la normativa del Estado y de manera tal que se garantice la plena disponibilidad de las bases de datos para todas las Administraciones y la unidad de la información.

Parece pertinente tal explícito reconocimiento de este organismo público de indudable trascendencia en la gestión tributaria. Por ello se estima conveniente redactar el apartado 1 del artículo 89 de la Propuesta de Estatuto de Extremadura de la siguiente manera:

**“La Comunidad Autónoma, el Estado y las entidades locales de Extremadura colaborarán en las actuaciones fiscales respectivas y facilitarán el intercambio de la información precisa para el ejercicio de sus correspondientes competencias en la materia, y, especialmente, la gestión consorciada del Catastro”.**

**Dieciocho.** Por último, el **artículo 90** de la Propuesta regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales.

Mucho se ha discutido en fechas recientes acerca de la cuestión de si las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas podían ser de carácter bilateral o si, por el contrario, las mismas tenían que ser, de modo necesario, multilaterales. A este respecto este Consejo entiende que si la multilateralidad es, desde luego, lo más deseable, ello no puede suponer, sin embargo, un rechazo a ultranza de las relaciones bilaterales, ni en materia financiera ni en ninguna otra.

Debe resaltarse, por lo demás, que estos acuerdos bilaterales siempre han existido -no constituyen, pues, innovaciones de las recientes reformas estatutarias-, como fácilmente se comprueba a poco que se repare que los diferentes modelos de financiación autonómica que se han producido a lo largo del tiempo han sido la resultante de dos vías de regulación: por una parte, los

acuerdos bilaterales de las Comisiones Mixtas Estado-Comunidades Autónomas, y, por otra, de los acuerdos multilaterales adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, habiéndose admitido la compatibilidad entre ambas vías: la bilateral y la multilateral, en el F.J. 8º de la STC 13/2007, de 13 de enero.

A la vista de ello, no aprecia este órgano consultivo tacha alguna de inconstitucionalidad en lo dispuesto por el artículo 90 de la Propuesta de Estatuto, en el que, por lo demás, se sigue la pauta emprendida por todos los Estatutos de Autonomía reformados, en los que también existen órganos bilaterales del mismo tenor a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura.

Sin embargo, este Consejo como observación a valorar por parte de la Asamblea de Extremadura para adoptarse por ella la solución que estime más conveniente, estima que quizá fuese necesario, o al menos útil y conveniente, que se estableciese en este artículo 90 de la Propuesta la obligación de que los representantes de la Comunidad Autónoma de Extremadura en referida Comisión Mixta rindiesen cuenta periódica de su actividad a la Asamblea de Extremadura. Así se dispone en los artículos 210.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y 109.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por último, entiende este Consejo que lo dispuesto en la letra i) del apartado 2 de este artículo 90 de la Propuesta, que señala que corresponde a esta Comisión “cualquier otra función que se le atribuya por ley de las Cortes Generales con la conformidad de la Junta de Extremadura” implica de algún modo una subordinación de las Cortes Generales a la decisión final de la Junta de Extremadura que no parece muy acertada y correcta, por lo que se sugiere una redacción alternativa con la que se alcanza el mismo resultado pero textualmente menos agresiva para las Cortes Generales, tal como, por ejemplo, la de: **“Cualquier otra función que se acuerde por ambas partes”**.

## **DÉCIMO SEGUNDO. Consideraciones al Título VII. De la reforma del estatuto.**

**Único.** Un único precepto, el **artículo 91**, dedica la norma proyectada a la reforma estatutaria, refundiendo, así, los dos artículos que contiene el Estatuto vigente, números 62 y 63.

Sólo al Estatuto como norma, concede la Constitución la posibilidad de autoprotegerse con una especial rigidez, haciéndolo invulnerable a cualquier modificación que no haya sido adoptada por la vía de reforma prevista en él mismo, a tenor de los artículos 147.3 y 152.2 del texto constitucional. Las Cortes no pueden, por el contrario, al aprobar una ley orgánica, autovincularse para el futuro protegiendo su texto con la misma rigidez; sencillamente, porque la Constitución no ofrece cobertura ni ampara esta resistencia al cambio que sí dispensa a los Estatutos.

El artículo 147.3, citado, establece que la reforma de los *Estatutos* “se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica”. El precepto se limita a habilitar la posibilidad de que los Estatutos establezcan un procedimiento singular de reforma, no lo impone necesariamente. Salvo para el caso de los Estatutos a los que se refiere el artículo 152.2 CE, para los que, al menos, se fija, como requisito necesario para la reforma, su aprobación en referéndum, entre los electores inscritos en los centros correspondientes. El resto de los Estatutos tienen una amplia disponibilidad para regularla.

Por lo que atañe a los procedimientos de reforma de los Estatutos, aprobados por la vía del artículo 146, tienen en común que su tramitación es mucho más simple que los anteriores, aunque la heterogeneidad respecto a la iniciativa o las peculiaridades sobre el procedimiento de tramitación e, incluso, la fijación de una limitación para volver a plantearlo, en un plazo determinado, en el caso de fracasar un intento anterior, son algunas particularidades que tienen su cumplido reflejo en ellos.

Se debe advertir que al margen de los supuestos que son reformas formales de los Estatutos, que tienen que tramitarse por el procedimiento especial establecido al respecto, también es posible considerar la existencia de muchas modificaciones de los Estatutos que se hacen efectivas sin seguir ningún procedimiento formalizado. A este género pertenecen todas las denominadas “mutaciones estatutarias” que, al igual que las mutaciones constitucionales, son modificaciones de los textos que resultan de su práctica interpretativa, de la incidencia que en ellos tienen otras disposiciones ulteriores, muy especialmente, sobre los textos estatutarios, las leyes estatales que influyen en la delimitación de las competencias fijadas en ellos, o de la propia interpretación de sus normas, que realizan, ordinariamente, los Tribunales.

Otra cuestión importante que ha suscitado y suscita un vivo debate respecto a la reforma de los Estatutos es, sin duda, su carácter de pacto. Si es imprescindible la voluntad de la Asamblea legislativa autonómica para impulsarla y aprobarla o, por el contrario, incoado el procedimiento las Cortes Generales pueden tramitar el proyecto hasta aprobarlo como Ley Orgánica, utilizando en plenitud sus potestades de enmienda. Apostar completamente por esta segunda idea podría conducir a que saliera de la tramitación en las Cortes una reforma distinta de la pretendida por la Asamblea legislativa autonómica, incluso practicar una corrección a la baja del contenido de las competencias autonómicas preexistentes.

Se plantea, por tanto, esencialmente, el régimen de la concurrencia de voluntades legislativas para la reforma del Estatuto, con especial énfasis en las potestades de enmienda que le corresponden a las Cortes Generales.

Ya se indicó, más atrás, la opinión del Tribunal Constitucional, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre la necesaria confluencia de diferentes



voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial. Para la reforma es necesario un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva, la coparticipación en la que se expresan primero, la voluntad de la Asamblea Legislativa autonómica y después la voluntad de las Cortes Generales, aprobando éstas el Estatuto mediante Ley Orgánica, con sometimiento a referéndum, en su caso.

A tal procedimiento, con las matizaciones que se harán a continuación, se ajusta hoy la norma proyectada. Respecto a la iniciativa de la propuesta nace de los mismos sujetos legitimados en el Estatuto vigente, si bien, la genérica alusión en el artículo 62.1.c), a las Cortes Generales, por lo que cabía interpretar que ambas cámaras debían realizarse un pronunciamiento favorable al respecto, sin especificar el modo o la mayoría necesaria, ahora singulariza a cada una de ellas, entendiéndolo, y así lo ratifica el apartado 3, del mismo artículo, que una u otra Cámara pueden ejercer la iniciativa, necesitando para ello su aprobación por mayoría absoluta.

En el caso de que la reforma se proponga por las Instituciones de la Comunidad se requiere, una vez superado el procedimiento legislativo previsto en el Reglamento, la aprobación de la Propuesta de Reforma por una mayoría de dos tercios de los diputados de la cámara en la votación final del conjunto. El mismo quórum necesita aunque la iniciativa proceda del Congreso o del Senado, porque el apartado 3, remite a las “...reglas establecidas en el apartado anterior”. Pero el apartado d), del citado apartado 2, reserva a la Asamblea de Extremadura la decisión de retirar de las Cortes la propuesta de reforma en cualquier momento de su tramitación “antes de la votación final de totalidad”, sin que exija justificar los motivos y por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. Se observa la diferencia de esta mayoría, exigida para retirar la Propuesta, y la exigida para la aprobación de la propuesta de reforma en la Asamblea extremeña. Lógicamente, como el resto de los Estatutos, porque no les corresponde, la norma proyectada no puede establecer el procedimiento a que debe atenerse la tramitación una vez que sale de la Asamblea y se remite a las Cortes Generales. Pero la finalidad de esta previsión es la de mantener el control sobre el contenido de la Propuesta de Reforma, de modo que si en la tramitación parlamentaria (Cortes Generales) se altera sustancialmente aquél, se pueda impedir su aprobación mediante la retirada de la Propuesta.

Porque una cuestión fundamental planteada es conocer si las Cortes Generales pueden introducir enmiendas en el texto remitido por la Asamblea autonómica. Esta cuestión, que no es baladí, surgió ante la insuficiencia de las previsiones estatutarias sobre una hipotética falta de aprobación de las Cortes Generales de la propuesta de Reforma estatutaria aprobada por una Asamblea regional. En un principio, sólo apuntada la posible solución, en el artículo 61.4, del Estatuto valenciano, la carencia se intentó evitar en el Congreso y el

Senado, aprobando sendas Resoluciones de la Presidencia correspondiente, regulando el procedimiento para la tramitación de los proyectos de reforma, admitiendo que la función de las Cortes no se limita a un simple voto de ratificación sobre la propuesta formulada. No olvidemos que lo que se va a decidir al reformar el Estatuto puede afectar directamente al Estado, porque, como ya se ha repetido, a la vez que es la norma organizativa interna de la Comunidad Autónoma también es una pieza normativa esencial del Estado mismo: la atribución de competencias, la propia organización de sus instituciones, las relaciones con el Estado, por citar las más relevantes, se verán delimitadas y afectadas, directamente, por la decisión estatutaria.

Por lo tanto, además de que las Cortes Generales tienen la potestad de aceptar o rechazar con carácter general la reforma que se les propone, siempre decidiendo con criterios constitucionales, también pueden ejercer su potestad de enmienda, pero como correlato a tal potestad también resulta proporcionado y así parece reconocer el texto propuesto que el territorio extremeño proponente tenga la facultad de no aceptar las enmiendas y retire el proyecto, pues tampoco la voluntad de la Comunidad Autónoma puede ser desvirtuada y enmendada esencialmente. Así pues requiere que las partes intervinientes, desde la posición que les corresponde, pongan en práctica el principio de lealtad institucional y la voluntad de entendimiento.

Respecto a otras cuestiones se hacen las siguientes observaciones:

El apartado 2, e), supone una novedad respecto a la redacción vigente refiriéndose a la posibilidad de someter a consulta popular el proyecto de reforma estatutaria cuando lo requieran dos grupos parlamentarios que representen al menos la mayoría absoluta de la Asamblea. A tenor del contenido de la STC 103/2008, ya referida, con ocasión del comentario de la competencia asumida en el artículo 10, sobre consultas populares, la consulta a la que se refiere el precepto es un referéndum, referencia aclarada seguidamente en el propio precepto cuando añade *“en los términos establecidos por la legislación del Estado”*.

La consulta popular recaería en todo caso sobre el cuerpo electoral autonómico expresándose así, *“mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23”*. Se sugiere cambiar la expresión consulta popular por “referéndum”.

Tampoco está previsto, en el texto propuesto, el momento en el que debe acordarse la necesidad de convocarlo por la Asamblea de Extremadura y a quien le compete adoptar tal decisión.

Para la convocatoria del referéndum será preceptiva la autorización del Estado, como dispone el artículo 149.1.32ª de la Constitución. Autorización que puede entenderse implícita en la aprobación del Proyecto de Reforma del Estatuto si así lo contemplara expresamente. La convocatoria puede efectuarse por la propia Comunidad Autónoma dado que la regulación contenida en la Ley

Orgánica 2/1980, de de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.3º de la Constitución, a las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. Pero no a aquellas otras modalidades de referéndum que no se hayan contemplado en la Norma Fundamental, como es el caso del referéndum para la modificación de los Estatutos de Autonomía de Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143.

Finalmente, en lo que respecta al párrafo 4º del artículo que comentamos, el tenor literal induce a pensar que la limitación se refiere a la prohibición de presentar la misma propuesta de reforma en el plazo de un año, cuando debe referirse a cualquier reforma.

### **DÉCIMO TERCERO.- Consideraciones a las Disposiciones Adicionales.**

#### **Uno. D. A. Primera. Asignaciones compensatorias extraordinarias.**

El mandato de esta disposición constituye una vieja aspiración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que ya se recogió en la Disposición adicional segunda, apartado 1, de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero.

En opinión de este Consejo esto constituye una justa reivindicación que tiene que ser atendida por el Estado, siendo acertado que se encargue la misión de cifrar estas asignaciones a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales establecida en el artículo 90 de la Propuesta, ya que dada la composición y funciones asignadas a ella parece evidente que ella es la que mejor está capacitada para esta tarea, sin duda importante para el mejor desarrollo económico de Extremadura, pareciendo también a este órgano lógicos y prudentes los plazos fijados en el apartado 2 de esta Disposición adicional segunda para completar los trabajos de esta Comisión a este respecto, así como el hecho de que se destaque como criterio fundamental para calcular el monto total de tales asignaciones la extensión territorial de la región extremeña en relación con la del conjunto de España, ya que la utilización de esta variable es la que puede arrojar resultados más satisfactorios para Extremadura.

#### **Dos. D. A. Segunda. Inversiones ordinarias del Estado.**

Estima este Consejo que son acertadas las directrices y exigencias que desde nuestra región se postulan al Estado para que éste efectúe en ella las correspondientes inversiones ordinarias.

Las mismas no se pueden considerar en modo alguno desproporcionadas, habida cuenta que en todos los Estatutos reformados se

contienen disposiciones de análogo tenor -si bien cada uno de ellos ha puesto el acento en aquellas variables que más se adecuan a sus perfiles, o que mejor pueden coadyuvar a sus objetivos de alcanzar su máximo desarrollo socio-económico- por lo que no se aprecia ningún obstáculo jurídico para que lo mismo se demande y exija desde Extremadura, entendiendo, además, que si el Estado ya ha accedido a validar, a través de las pertinentes Leyes Orgánicas por las que se han aprobado dichos Estatutos, esas pretensiones de otras Comunidades Autónomas no debe oponer reparo alguno para reconocer también las exigencias de nuestra región sobre esta cuestión cuando se plantee en las Cortes Generales la promulgación de nuestro Estatuto de Autonomía.

#### **Tres. D. A. Tercera. Seguridad pública.**

Debemos remitirnos a las consideraciones que se hacen con ocasión del artículo 9.1.42º (competencias exclusivas en materia de seguridad privada), donde se recomienda la introducción de un nuevo epígrafe de competencias exclusivas en materia de policía autonómica. De acuerdo con lo allí expuesto debería suprimirse de esta Disposición adicional la referencia a la creación de dicho cuerpo de policía.

No obstante, debería contemplarse en la Disposición adicional comentada que, en tanto se procede a la creación de la policía autonómica se pueda celebrar el pertinente convenio con el Estado para la adscripción permanente o la colaboración temporal, de unidades del cuerpo Nacional de Policía. La redacción podría ser la siguiente:

**“Sin perjuicio de la competencia asumida en el artículo 9.1.42, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, en los términos previstos en la legislación estatal y en los que, a su amparo, se fijan en el pertinente convenio”.**

#### **Cuatro. D. A. Cuarta. Medios públicos de comunicación social.**

Debemos remitirnos a las consideraciones que se hacen con ocasión del artículo 10.8º (competencias de desarrollo y ejecución), en el que debe incardinarse la competencia regulada en esta Disposición adicional. En consecuencia, debe suprimirse esta Disposición adicional y reenumerarse las que siguen.

#### **Cinco. D. A. Quinta. Cesión de tributos.**

Ya nos hemos referido con anterioridad a lo ordenado por esta Disposición, manifestando nuestro acuerdo, en el fondo, con lo que la misma pretende, ya que teniendo presente las amplias y cada vez mayores competencias normativas de que disfrutaban las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos, y el amplio uso que de ellas se ha hecho, el

camino final de ese proceso no parece que pueda ser otro que el de la transformación de los impuestos totalmente cedidos por el Estado a dichas Comunidades en impuestos propios de las mismas, lo que, por otra parte, redundaría de manera muy eficaz en la consecución de una mayor autonomía fiscal para éstas.

Desde una perspectiva teórica, parece claro, por otra parte, que, para que pueda ser calificado como ortodoxo, un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas debe de basarse en un conjunto de tributos propios articulados en un verdadero sistema. Este es, sin duda, el mejor método para colmar el significado y alcance de la autonomía política, con su correlato de autonomía financiera, que se predica de aquéllas, ya que dicha autonomía está directamente relacionada con la capacidad de generar ingresos que no dependan de la voluntad de otro Ente público, tal como, por lo demás, se puso de manera clara de manifiesto, entre otras, por la STC 135/1992, de 5 de octubre.

Como ya apuntamos también con anterioridad, la transformación de los actuales impuestos cedidos de forma total a las Comunidades Autónomas en impuestos propios de ellas todo apunta a que tiene que ser la desembocadura natural de este proceso, razón por la que entendemos debe valorarse de manera positiva lo señalado por esta Disposición Adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Extremadura, toda vez que la expresión que en ella se utiliza: la de traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de los tributos ahora totalmente cedidos, significa, aunque con otras palabras, proceder a dar carta de naturaleza a referida deseable transformación de los impuestos cedidos de forma total en propios de nuestra Comunidad Autónoma.

Ahora bien, una vez afirmado lo anterior, este Consejo se ve en el deber de manifestar que este mandato de la Disposición adicional quinta de la Propuesta de Estatuto parece muy difícil de poder realizarse en estos momentos.

Y ello no sólo porque obliga al Estado, por decisión unilateral, a renunciar a la capacidad normativa que ahora ostenta; sino, sobre todo, porque una medida tan radical como la plasmada en esta Disposición no se recoge en ninguno de los Estatutos de Autonomía reformados, que siguen respecto a esta cuestión un criterio tradicional, a salvo de ciertas matizaciones que tienen un cierto, aunque no igual, parecido con la extremeña, que se contienen en el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y al ser ello así parece difícil pensar que el Estado va a asentir a la propuesta extremeña, ya que la misma supondría que en Extremadura existiesen como propios unos impuestos que no tienen tal carácter en otras Comunidades Autónomas, donde los mismos siguen teniendo la naturaleza y condición de cedidos, originándose así una heterogeneidad que muy probablemente no se esté dispuesto a asumir ni consentir.

Para concretar la cesión de los tributos que se ceden, o se traspasan, a la Comunidad Autónoma de Extremadura, se utiliza por el apartado 1 de esta Disposición adicional la técnica del reenvío, remitiéndose para ello a lo dispuesto por la Ley 28/2002, de 1 julio, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura. A juicio de este Consejo es acertado este proceder, ya que con ello se evita el tener que hacer constar en él una larga lista de tributos.

Cierto es que dicha lista figura en todos los Estatutos de Autonomía reformados; pero ello causa estéticamente una mala imagen, y no por ello en dichos Estatutos se consigue la cesión de más tributos que en Extremadura, ya que en referida Ley 28/2002, se contienen exactamente los mismos que se recogen en esos otros Estatutos, sobre los cuales, por cierto, y ello también es predicable de dicha Ley 28/2002, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprimió el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, uno de los cedidos, mediante la curiosa técnica, por emplear palabras leves, de señalar que sobre la cuota íntegra del impuesto se aplicará una bonificación del 100% a los sujetos pasivos por obligación personal o real de contribuir. A la vista de ello, y teniendo presente lo señalado en el artículo 81.2 de la propuesta de Estatuto de Autonomía de poder establecer tributos propios que no recaigan sobre hechos impositivos efectivamente gravados por el Estado, parece que lo más pertinente es no incluir el Impuesto sobre el Patrimonio entre los susceptibles de cesión, ya que ello posibilitaría, al no estar el hecho imponible de este impuesto efectivamente gravado por el Estado, que pudiese establecerse un Impuesto sobre el Patrimonio como impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Nos parece, pues, acertada, con la salvedad apuntada, la técnica empleada por esta Disposición adicional quinta en lo que atañe a la concreción del listado de tributos objeto de cesión.

Por el contrario, no nos lo parece tanto, que referido reenvío a la Ley 28/2002 se haga también a los porcentajes de cesión que se contemplan en esta Ley.

Éstos, ciertamente, son los mismos que aparecen reflejados en el artículo 11 de la LOFCA; pero hay que tener presente, como es bien conocido, que en las Disposiciones adicionales octava, novena y décima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ha procedido, respectivamente, a elevar el porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –del 33% fijado por la LOFCA al 50%-; del porcentaje de cesión del rendimiento de los siguientes impuestos: Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, del Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas e Impuesto sobre Productos Intermedios –que ha pasado a ser del 40% marcado por la LOFCA el del 58%-;

y del porcentaje de cesión del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido, que del 35% señalado por la LOFCA se ha elevado al 50%.

Estos nuevos porcentajes han sido asumidos y admitidos por el Gobierno de España, desde el mismo momento en que se aprobó susodicha Ley Orgánica 6/2006, y, en consecuencia, estimamos que los mismos deben aplicarse a todas las Comunidades Autónomas, ya que no parece admisible que lo que el Gobierno de España considere acertado para Cataluña lo estime erróneo para el resto de Comunidades Autónomas. Por ello entiende este Consejo que quizá lo más idóneo y conveniente no fuese el remitirse a los porcentajes recogidos en la Ley 28/2002, sino que se usase a este fin una frase más genérica del tipo de que los porcentajes de cesión de tales impuestos cedidos parcialmente será el que se determine y fije en el marco de la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica, debiendo tenerse en cuenta a este respecto que en la Propuesta de Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 12 de julio de 2009 se recogen ya, para todas las Comunidades Autónomas de régimen común, los mismos porcentajes de cesión originariamente establecidos por susodichas Disposiciones adicionales octava, novena y décima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Es cierto que en el apartado 2 de esta Disposición adicional quinta se señala que mediante acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Estado, que lo tramitará como proyecto de ley ordinaria, se podrá modificar el elenco de los tributos traspasados y de los cedidos determinando el porcentaje de cesión y el alcance y las condiciones de la misma, y que por esta vía se puede alcanzar la correspondiente actualización de los porcentajes de cesión si éstos, como parece evidente, se van a elevar para todas las Comunidades Autónomas.

Ello no obstante, entendemos que pese a que quizá no sea, por lo expuesto, estrictamente necesario, sí que consideramos que no huelga, para evitar cualquier hipotético problema futuro por liviano que éste fuese, que se recogiese de manera expresa en una norma de grado más elevado como es la que aprueba el Estatuto, que los porcentajes de cesión de los tributos cedidos parcialmente por el Estado será el que resulte del futuro modelo de financiación general de las Comunidades Autónomas que se apruebe.

#### **Seis. D. A. Sexta. Traspaso de medios materiales y financieros.**

Mandatos similares al contenido en esta Disposición –en la que cierto debe corregirse la referencia al artículo 98, sustituyéndola por la del artículo 90- se recogen también en otros Estatutos de Autonomía reformados. Así sucede en el artículo 90 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la

Comunitat Valenciana, por el que se modifican las disposiciones transitorias primera y segunda. En la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. En la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En la Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y en la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Teniendo presente lo expuesto, nada hay que objetar a lo establecido por la Disposición adicional sexta de la Propuesta de Estatuto ni en lo que atañe al establecimiento de la Comisión Mixta de Transferencias, ni en lo que concierne a las funciones que a la misma se encomiendan.

Ello no obstante, para clarificar el tiempo de duración de su cometido sería conveniente que se afirmase de forma expresa que esta Comisión Mixta de Transferencias se extinguirá en el momento en que quede constituida la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales recogida en el artículo 90 de la Propuesta de Estatuto. Es evidente que, por lógica, así tiene que ser; pero no huelga que así se indique de forma concluyente, para así evitar cualquier posible intento de pervivencia de la Comisión Mixta de Transferencias más allá del período temporal en el que debe ejercer sus cometidos.

Por otra parte, este Consejo recomienda también que se precise en la Disposición adicional sexta que la Comisión Mixta de Transferencias es una comisión paritaria, integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la misma línea marcada por el apartado 3 del artículo 90 de la Propuesta de Estatuto en relación con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales. La lógica demanda que así sea, y quizá se estime que ello debe sobreentenderse. No obstante, en ocasiones la lógica y el derecho no marchan de la mano, por lo que, al igual que en el caso anterior, estimamos que esta precisión debe figurar de forma literal en el texto del Estatuto, siendo ello, por lo demás, lo que se afirma en los Estatutos de la Comunitat Valenciana, de las Illes Balears, de Andalucía, de Aragón y de Castilla y León.

Por último, se somete a la consideración de la Asamblea el examen de la oportunidad y conveniencia de que se valore si no sería adecuado que se estableciese también en esta Disposición adicional sexta la obligación de que los representantes de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Comisión Mixta de Transferencias den cuenta periódica de sus gestiones ante la Asamblea de Extremadura. Así se exige en el artículo 90, por el que se modifica la Disposición transitoria primera, de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía



de la Comunitat Valenciana; en la Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y en la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

#### **Siete. D. A. Séptima. Traspasos de medios personales.**

En cuando a la **Disposición Adicional** relativa a los Traspasos de Medios Personales, sólo hay que mencionar que el actual Estatuto de Autonomía contiene una Disposición Adicional Sexta (Régimen de funcionarios afectados por el traspaso de competencias) cuyo tenor literal es esencialmente igual a la que ahora se propone. Dicha disposición establece y garantiza el estatus de los empleados públicos (su situación administrativa, su nivel retributivo, sus derechos consolidados, etc) que sean traspasados desde otra Administración. Se garantiza igualmente la subrogación de la Administración Autonómica a aquellos contratos sometidos al Derecho administrativo o laboral que resulten afectados por los citados traspasos. Dicha disposición es necesaria para garantizar la situación administrativa del personal al servicio de la Administración que se vea afectado por un traspaso y que como consecuencia del mismo se integre en la Administración Autonómica. Su redacción es plenamente ajustada al orden constitucional.

#### **DÉCIMO CUARTO. Otras consideraciones de técnica normativa.**

##### **1ª. Sobre el índice sistemático y la descripción de divisiones y artículos.**

Han sido ya puestas de manifiesto diversas consideraciones de técnica normativa, tanto en el Fundamento de Derecho Quinto, sobre el Preámbulo, como apreciaciones puntuales desgranadas sobre cada uno de los preceptos que han merecido consideraciones concretas.

Debemos completar dicho análisis principiando por la *Exposición de Motivos* que encabeza la Ley Orgánica de reforma, que destaca por su brevedad, asumiendo, ya, que se ajusta a las funciones descriptivas y finalistas del texto que contiene la norma estatutaria que se modifica, resumiendo, de forma sumaria, su contenido.

En este contexto, y frente al carácter sucinto que se predica, debemos hacer mención al **índice** de artículos que le precede, en el que se incluyen los títulos, capítulos, secciones de los 91 artículos que conforman el Estatuto de Autonomía, además de las siete disposiciones adicionales.

Tal enumeración resulta improcedente por innecesaria, ya que ni aporta información relevante, ni ayuda a la sistematización, de la que es una simple

reiteración, ni redundante en beneficio de la estética estructural del Proyecto de Reforma.

El listado a modo de índice de los preceptos que componen la reforma proyectada resulta insólita para una norma del rango y posición que nos ocupa, no obedece a razones de mejora de la claridad y comprensión para un texto no demasiado amplio y resulta contraria a la tradición jurídica nacional, que no suele establecer este tipo de índice a los textos normativos, salvo contadas excepciones de rango reglamentario y técnico, en texto con centenares de artículos.

En otro orden de cosas, pero siempre dentro de las consideraciones en torno a la técnica legislativa utilizada en la propuesta estatutaria, la norma está dividida, dada la existencia de partes claramente diferenciadas, en títulos. Éstos a su vez se dividen en capítulos que agrupan contenidos homogéneos dentro de los títulos. Y, finalmente, algunos capítulos están divididos en secciones.

Tal sistemática es adecuada y coherente con las recomendaciones para la mejora de la técnica legislativa, que este Consejo Consultivo de Extremadura realizó en su Memoria de 2006.

Esta estructura es adecuada desde el punto de vista de la técnica normativa y facilita el adecuado conocimiento y comprensión de la norma, lo que sin duda redundante en el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, debemos llamar la atención sobre el distinto criterio empleado en la redacción de las rúbricas de los distintos títulos, capítulos y secciones.

Efectivamente, algunas rúbricas van precedidas de la preposición “De” y el correspondiente artículo concordando en género y número con el sustantivo o sustantivos que definen propiamente el contenido: los dos capítulos del Título preliminar; el Título I; el Título II y los cinco capítulos que lo integran así como las dos secciones que conforman el Capítulo V de dicho Título; los Títulos III, IV y V (no así los tres capítulos que integran el Título V; el Título VI (pero no los capítulos y secciones en que se divide) y el Título VII.

Sin embargo, otras rúbricas no llevan dichas partículas lingüísticas: Capítulos I y II del Título Preliminar; Capítulos I, II y III del Título V; Capítulos I, II y III del Título VI; y Secciones 1ª, 2ª y 3ª del Capítulo II del Título VI.

También se aprecia dicha disparidad de redacción en la rúbrica de los artículos pues, aunque la mayoría de ellos no llevan la preposición delante, el 91 lleva por rúbrica “*De la reforma del Estatuto*”.

Por todo ello, se recomienda unificar el criterio de redacción de todas las rúbricas, siendo aconsejable que las de las divisiones de la norma (títulos, capítulos y secciones) lleven la preposición “de” y, en su caso, el artículo y que la rúbrica de los artículos no lleve tales partículas.

## **2ª Sobre lenguaje de género**

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado este Consejo en su Dictamen 124/2009, de 11 de junio de 2009, declarando:

*“Hechas la observación precedente, respecto al uso no sexista del lenguaje, conviene, no obstante, advertir, que el género masculino posee un doble valor, como específico, referido a los varones, como genérico, referido a ambos sexos. Pues bien, aún cuando la utilización del masculino genérico es una forma correcta, desde el punto de vista lingüístico, de designación de ambos sexos, su uso sistemático, además de crear constantes ambigüedades y confusiones en los mensajes, puede dar lugar a una falta de visibilidad de las mujeres en el discurso y obstaculizar, de esta forma el pleno establecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres.*

*Para evitar el abuso del masculino es posible acudir a otros recursos de los que la lengua dispone. Entre ellos se encuentran, no sólo procedimientos léxico-semánticos, sino también morfosintácticos, así: la utilización de sustantivos genéricos o colectivos (Ej. persona, miembro, ciudadanía, juventud..); el empleo de perífrasis (Ej. la persona titular, en lugar de el/la titular..); la introducción de construcciones metonímicas (Ej. Presidencia, en lugar de Presidente o Presidenta); el uso de desdoblamientos (Ej. los extremeños y las extremeñas); el uso de barras (Ej. el/la trabajador/a); la introducción de aposiciones explicativas (Ej. Los jóvenes, de uno y otro sexo..); la omisión de determinantes; el empleo de determinantes sin género (Ej. Cada miembro recibirá, en lugar de todos los miembros); la utilización de estructuras con se (Ej. se decidirá judicialmente, en lugar de se decidirá por el Juez); el empleo de determinadas formas personales de los verbos; el uso de las formas no personales de los verbos.*

*Los recursos lingüísticos expresados, han de utilizarse de forma razonable, atendiendo a la naturaleza del texto que haya de redactarse o modificarse, así como, a su contenido, además, por coherencia y homogeneidad, deben evitarse los saltos semánticos, manteniendo el uso de los recursos recomendados a lo largo del mismo.*

*En particular, por lo que se refiere al lenguaje jurídico, se recomienda, que puesto que el texto legal debe ser lo más claro y lo menos ambiguo posible, también, es necesario que en su redacción se incluyan formas alternas al uso del masculino genérico que permitan visualizar lo femenino, ello, sin perjuicio, de que por razones jurídicas o de técnica normativa, no sea posible el empleo de ninguno de los recursos lingüísticos anteriores, en cuyo caso, se utilizará el masculino genérico.*

*Por otra parte, el apartado c) de este precepto, en concreto, el inciso referido a “Un médico de familia y una enfermera de atención primaria del Servicio Extremeño de Salud, a propuesta del Director Gerente del dicho Organismo”, contiene una expresión de reforzamiento de estereotipos sexistas, pues, utiliza el masculino para designar al “médico”, y el femenino, para hacer lo propio con “la enfermera”, produciéndose una relación jerarquizada entre sexos.*

*En este orden de cosas, ha de manifestarse que el lenguaje se relaciona con la sociedad, refleja y perpetúa formas de pensamiento. El lenguaje jurídico, como el lenguaje común, se ha construido históricamente sobre la situación social de desigualdad de la mujer. El ambiguo uso de genéricos en los textos legales ha producido y mantenido discriminaciones contra las mujeres. La igualdad de género que es un imperativo constitucional debe manifestarse también en la construcción de un lenguaje igualitario. Conviene recordar que el artículo 14 de la Constitución Española proclama el*

*derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Y, que por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.*

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 14, establece como criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, entre otros, *“La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas”*.

La igualdad es, asimismo, un principio fundamental de la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la igualdad entre mujeres y hombres, y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros, son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros.

El Tratado de Constitución para Europa (artículo II-23), declara, también, que *“La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”*.

En todo caso, la evaluación del impacto de género y la eliminación del lenguaje sexista en los proyectos normativos, se está incorporando tanto, al ámbito estatal, recordemos, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género a las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, como a la Comunidad Autónoma de Extremadura, Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma (artículo 66).

En definitiva, la cuestión del lenguaje y el género, debieran acomodarse a los principios constitucionales, nacional y europeo, de promoción y garantía de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

### **3ª Sobre las Disposiciones Derogatoria y Final.**

La sistemática también queda apuntalada desde el momento que se incluyen a continuación de las disposiciones adicionales, esencia formal del propio Estatuto, **una disposición derogatoria y una disposición final pertenecientes a la estructura de la Ley Orgánica, y no al Estatuto** propiamente dicho, por lo que se sugiere que se exprese esta condición en sus rúbricas todo ello en aras a una correcta sistematización normativa y de conformidad con el reciente Dictamen del Consejo de Estado 786/2009, de 25 de junio.

## **CONCLUSIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Extremadura, dictamina,

“Que teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen, puede continuar la tramitación parlamentaria de la iniciativa de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía para Extremadura”.

## ÍNDICE

<b>ANTECEDENTES</b> .....	pág. 1
<b>OBJETO Y ALCANCE DE LA CONSULTA</b> .....	pág. 3
<b>F.J. PRIMERO.- Peculiaridades sobre la Ley Orgánica de aprobación</b> .....	pág. 5
<b>F.J. SEGUNDO.- Referencia a los Estatutos de Autonomía</b> .....	pág. 8
<b>F.J. TERCERO.- Estructura y contenido de la norma proyectada</b> .....	pág. 13
<b>F.J. CUARTO.- Consideraciones al Preámbulo</b> .....	pág. 17
<b>F.J. QUINTO.- Consideraciones al Título Preliminar</b> .....	pág. 18
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	
Artículo 1 .....	pág. 18
Artículo 2 .....	pág. 20
Artículo 3 .....	pág. 23
Artículo 4 .....	pág. 25
Artículo 5 .....	pág. 26
CAPÍTULO II. DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES.	
Artículo 6 .....	pág. 27
Artículo 7 .....	pág. 32
<b>F.J. SEXTO.- Consideraciones al Título I.</b> .....	pág. 33
Artículo 8 .....	pág. 37
Artículo 9 .....	pág. 38
Artículo 10 .....	pág. 54
Artículo 11 .....	pág. 65
Otras Consideraciones sobre competencias.....	Pág. 70
Artículo 12 .....	pág. 75
Artículo 13 .....	pág. 77
Artículo 14 .....	pág. 83
<b>F.J. SÉPTIMO.- Consideraciones al Título II.</b> .....	pág. 84
Artículo 15 .....	pág. 85
CAPÍTULO I. DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA	
Artículo 16 .....	pág. 87
Artículo 17 .....	pág. 89
Artículo 18 .....	pág. 90
Artículo 19 .....	pág. 90
Artículo 20 .....	pág. 97
Artículo 21 .....	pág. 98
Artículo 22 .....	pág. 99
Artículo 23 .....	pág. 99



<b>F.J. NOVENO.- Consideraciones al Título IV.</b> .....	pág. 143
Artículo 53 .....	pág. 149
Artículo 54 .....	pág. 151
Artículo 55 .....	pág. 153
Artículo 56 .....	pág. 154
Artículo 57 .....	pág. 155
Artículo 58 .....	pág. 156
Artículo 59 .....	pág. 157
Artículo 60 .....	pág. 159
<b>F.J. DÉCIMO.- Consideraciones al Título V.</b> .....	pág. 161
Artículo 61 .....	pág. 162
CAPÍTULO I. RELACIONES CON LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO	
Artículo 62 .....	pág. 164
Artículo 63 .....	pág. 164
Artículo 64 .....	pág. 165
CAPITULO II. RELACIONES CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	
Artículo 65 .....	pág. 166
Artículo 66 .....	pág. 166
Artículo 67 .....	pág. 170
CAPÍTULO III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE EXTREMADURA.....	pág. 170
Artículo 68 .....	pág. 171
Artículo 69 .....	pág. 172
Artículo 70 .....	pág. 173
Artículo 71 .....	pág. 174
Artículo 72 .....	pág. 175
<b>F.J. UNDÉCIMO.- Consideraciones al Título VI.</b> .....	pág. 175
CAPÍTULO I. LA ECONOMÍA DE EXTREMADURA.	
Artículo 73 .....	pág. 177
Artículo 74 .....	pág. 178
Artículo 75 .....	pág. 179
Artículo 76 .....	pág. 180
CAPÍTULO II. LA HACIENDA PÚBLICA DE EXTREMADURA.	
Artículo 77 .....	pág. 180
Artículo 78 .....	pág. 181
Artículo 79 .....	pág. 182
Artículo 80 .....	pág. 183
Artículo 81 .....	pág. 184



Artículo 82 .....	pág. 189
Artículo 83 .....	pág. 190
Artículo 84 .....	pág. 193
Artículo 85 .....	pág. 194
CAPÍTULO III. RELACIONES CON LA HACIENDA DEL ESTADO.	
Artículo 86 .....	pág. 195
Artículo 87 .....	pág. 195
Artículo 88 .....	pág. 195
Artículo 89 .....	pág. 196
Artículo 90 .....	pág. 197
<b>F.J. DUODÉCIMO.- Consideraciones al Título VII.</b> .....	pág. 198
Artículo 91 .....	pág. 198
<b>F.J. DÉCIMO TERCERO.-</b> Consideraciones a las Disposiciones Adicionales.	pág. 202
<b>F.J. DÉCIMO CUARTO.-</b> Otras consideraciones de técnica normativa .....	pág. 209
<b>CONCLUSIÓN.-</b> .....	pág. 212