

La reforma de los Estatutos de Autonomía: un problema que se desplaza, otro que se agudiza y otros por resolver

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática de Derecho Constitucional

Resumen

Una vez que el Tribunal Constitucional ha resuelto las dudas de constitucionalidad que generaron los nuevos Estatutos, es hora de plantearse algunos problemas que puede suscitar su aplicación. El primero de ellos arranca de los mandatos contenidos en las tablas de derechos, ya que imponen directrices y políticas al legislador que es difícil implementar, o simplemente mantener, en época de recesión económica. El segundo problema arranca del robustecimiento de los Ejecutivos en perjuicio de las Asambleas legislativas, que tienden a perder cada vez más protagonismo. La última cuestión se refiere a la relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado. La nueva manera en que los Estatutos enuncian las competencias de las primeras no sólo parece poco eficaz a la hora de garantizar la autonomía de nuestras nacionalidades y regiones, sino que, además, puede hacer más difícil exigir transparencia y responsabilidad a los poderes públicos. Para velar por el cumplimiento de dichos principios sería preciso, además, modificar de manera sustancial la estructura de algunas instituciones centrales, partiendo de que no son entidades sólo del Estado, sino del orden territorial en su conjunto.

Resum

Una vegada que el Tribunal Constitucional ha resolt els dubtes de constitucionalitat que van generar els estatuts nous, és hora de plantejar-se alguns problemes que pot suscitar la seua aplicació. El primer d'ells arranca dels mandats continguts en les taules de drets, ja que imposen directrius i polítiques al legislador que és difícil implementar, o simplement mantenir, en època de recessió econòmica. El segon problema arranca de l'enfortiment dels executius en perjudici de les assemblees legislatives, que tendeixen a perdre cada vegada més protagonisme. L'última qüestió es refereix a la relació entre les

comunitats autònomes i l'Estat. La nova manera en què els estatuts enuncien les competències de les primeres no sols sembla poc eficaç a l'hora de garantir l'autonomia de les nostres nacionalitats i regions, sinó que, a més, pot fer més difícil exigir transparència i responsabilitat als poders públics. Per a vetlar pel compliment dels principis esmentats seria necessari, a més, modificar de manera substancial l'estructura d'algunes institucions centrals, partint del fet que no són entitats només de l'Estat, sinó de l'ordre territorial en el seu conjunt.

Abstract

Now that the Constitutional Court has resolved some of the doubts surrounding the constitutionality of the updated Autonomy Statutes, it is time to consider some of the problems caused by their application. The first of these arises from the mandates contained in the tables of rights, since they impose on legislators directives and policies that are difficult to implement, or simply to maintain, in times of an economic recession. The second problem arises from the strengthening of executives to the detriment of legislative assemblies, which are losing more and more protagonism in this regard. The final problem refers to the relationship between the Autonomous Communities and the State. The new manner in which the Statutes describe the competencies of the former do not only seem rather inefficient in terms of guaranteeing the autonomy of Spain's nationalities and regions, but could also make it more difficult to demand transparency and responsibility from authorities. To ensure that these principles are fulfilled, it is also necessary to modify substantially the structure of some central institutions, starting from the understanding that they are not solely bodies of the State, but rather of the territory in all its forms.

Sumario

- I. Introducción
- II. El problema que se ha desplazado: los derechos de los Estatutos
- III. El problema que se agudiza: la pérdida de centralidad de los parlamentos
- IV. El problema sin resolver: la articulación con el Estado

I. Introducción

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que hemos experimentado en los últimos años ha tenido unas características particulares, que lo distinguen de los otros que se han sucedido en nuestro país desde la entrada en vigor de nuestra Norma fundamental.

En esas otras ocasiones anteriores,¹ el acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias acerca de la conveniencia y contenido de las modificaciones evitó la intervención del Tribunal Constitucional, al menos en las cuestiones más polémicas. En esta última oleada de reformas, las cosas han discurrido de otro modo.

En algún caso, como sucedió en Cataluña, el principal partido de la oposición no sólo se opuso a la aprobación del Estatuto sino que, además, argumentó en su contra ante el Tribunal Constitucional, órgano que tuvo que analizar la constitucionalidad de la norma también a requerimiento del Defensor del Pueblo. Algunos de los nuevos Estatutos contienen, además, previsiones que no fueron bien recibidas por otras Comunidades Autónomas limítrofes. Este ha sido el caso, por ejemplo, del denominado «derecho al agua» reconocido en el art. 17 de la nueva norma institucional valenciana, que fue recurrido por Aragón y Castilla-La Mancha.² Más recientemente, el Tribunal ha tenido que pronunciarse acerca de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con las cuencas fluviales.³

Lo cierto es que, desde que empezaron a fraguarse las primeras reformas, es decir, a finales de 2004 y casi hasta la fecha, la polémica sobre nuestro Estado de las Autonomías ha girado, predominantemente, acerca de la conformidad de los nuevos Estatutos con nuestra Norma fundamental; esto es, el debate se ha centrado sobre la validez de las nuevas disposiciones.

En la actualidad y, poniendo final a un largo proceso de deliberación, el Tribunal Constitucional ha despejado algunas de estas diferencias en varias de sus Sentencias. Mientras que, en la STC 247/2007, aclaró hasta donde pueden llegar los Estatutos de Autonomía a la hora de regular derechos y deberes de los ciudadanos, en la STC 31/2010, primera de las dictadas sobre el Estatuto de Cataluña, decidió sobre otros extremos de muy distinta índole, que van desde la idea de nación recogida en la exposición de motivos del Estatuto hasta la nueva definición de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, pasando por las atribuciones que pueden corresponder a estas últimas en la Administración de justicia.

No es cuestión de entrar ahora a valorar las aportaciones de este conjunto de Sentencias, actividad que ya ha acaparado buen número de comentarios doctrinales y que, seguramente, inspirará muchos más. Quiero tan sólo resaltar una virtud que nadie puede negar a las decisiones del Tribunal: sea cual sea la opinión que se tenga sobre ellas,

1 Recordemos cómo la homogeneización del Estado de las Autonomías fue el resultado de los acuerdos suscritos entre el PSOE y la UCDE en 1981. Además, y a partir de 1992, los pactos entre el PSOE y el PP propiciaron que, a través de la vía establecida en el art. 150.2 de la Constitución, se perfeccionara el mapa institucional de las Comunidades Autónomas y se igualaran los distintos niveles competenciales, procesos que culminaron, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, con dos reformas sucesivas de los Estatutos de Autonomía.

2 STC 247 y 249/2007.

3 STC 30/2011 y 31/2011.

ponen término a un largo debate en el que toda (o casi toda) la argumentación ha girado entorno a la adecuación de los nuevos Estatutos a nuestra Norma fundamental.

Lo cierto es que, por fin, podemos entrar a analizar otros asuntos, que también son de gran relevancia porque están relacionados con la influencia que los nuevos Estatutos van a proyectar –si no están ya proyectando–, sobre la configuración de nuestro Estado de las Autonomías. Es decir, podemos dejar atrás los análisis sobre la validez de la reforma para empezar a pensar en términos de su eficacia, de su capacidad de incidir sobre la realidad.

No creo pecar de optimista si digo que el proceso de modificación ha producido unos resultados que, en términos generales, han sido satisfactorios. Y tampoco creo pecar de conservacionista si señalo que esta valoración positiva deriva de que, salvo algunas cuestiones aisladas –que afectan más a algunas Comunidades que a otras– y con excepción de determinados aspectos –que son más apariencias que realidades–, la transformación que ha experimentado nuestra organización territorial del Estado no ha sido demasiado radical.

Es verdad que quedan abiertos algunos temas polémicos (como la utilización de las lenguas oficiales en la enseñanza) y que la apariencia de los Estatutos ha cambiado. Sobre todo en el caso catalán y andaluz, lo que eran textos algo lacónicos, con contenidos mayoritariamente competenciales e institucionales, han pasado a tener un aspecto que recuerda la estructura características de las Constituciones.

Pero, por mucho que pueda parecer una paradoja, estos cambios en los Estatutos no han supuesto modificaciones profundas en nuestro Estado de las Autonomías. Y ello porque la reforma ha consistido, sobre todo, en incorporar a las normas institucionales de las Comunidades las aportaciones que, a lo largo de estas últimas décadas, ha hecho el Tribunal Constitucional y las innovaciones llevadas a cabo por los legisladores autonómicos en sus propios sistemas jurídicos. En definitiva, se han introducido en el Estatuto principios y normas que, en virtud de la jurisprudencia y de la acción del legislador, estaban ya presentes en nuestro ordenamiento.

Aun así, no cabe obviar que la reforma estatutaria deja abiertos varios interrogantes, muchos de ellos conectados con los principales objetivos que los redactores de los Estatutos se propusieron alcanzar.

Las nuevas normas procuran establecer, en primer lugar, una vinculación más estrecha entre las instituciones de autogobierno y los ciudadanos. La razón principal que condujo a introducir las tablas de derechos fue, precisamente, subrayar que los poderes políticos de la Comunidad se ponen al servicio de las personas y que su principal misión estriba en elevar su nivel de bienestar. Una vez que el Tribunal Constitucional ha decidido sobre la constitucionalidad de introducir en los Estatutos este tipo de normas, la cuestión más importante que queda abierta afecta a la implementación de estas polémicas tablas. El hecho de que dichos preceptos contengan, sobre todo, principios

y políticas, no les priva de eficacia jurídica sino que han de ser desarrollados o, al menos, no vulnerados por los poderes públicos, lo que plantea algunos problemas en épocas de recesión económica.

Los nuevos Estatutos tienden, además, a perfeccionar el mapa institucional. Para ello, no sólo han incorporado instituciones que ya estaban en funcionamiento, sino que han definido con mayor precisión algunas que ya existían y establecido un nuevo marco de relaciones entre ellas. El problema principal de la parte orgánica de las reformas arranca de la manera en que se articula la relación entre el Gobierno y el Parlamento porque, como veremos en su momento, la Asamblea ha perdido posiciones con respecto al Ejecutivo.

Los Estatutos, por último, han recogido nuevas disposiciones acerca de la manera en que la Comunidad se relaciona con otras entidades territoriales, como son la Unión Europea o las entidades locales. Sin duda, los preceptos más importantes son los que se refieren al Estado porque regulan, de manera mucho más detallada que antes, el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma en relación a la entidad central. Al final de estas páginas será preciso valorar si estas previsiones son suficientes para garantizar el ámbito de autonomía que corresponde a dichas entidades territoriales o si, en sentido distinto, sería preciso encontrar nuevos instrumentos para asegurar la distribución del poder, lo que podría exigir, en algunos supuestos, modificar la propia Constitución.

Es evidente que en los nuevos Estatutos hay más asuntos que merecería la pena examinar pero, aunque la mención que acabo de realizar se queda escasa, es más que excesiva para las pretensiones de estas páginas. Anticipo, además, que no voy a tratar problemas que afecten sólo a una o a ciertas Comunidades Autónomas, como puede ser el tema de los derechos lingüísticos. En sentido distinto, pretendo realizar un enfoque más general, porque los asuntos que voy a tomar en consideración inciden en casi todos los Estatutos que se han aprobado hasta la fecha. Además, sobre todo al final, intentaré plantear algunos problemas que superan el marco de la reforma estatutaria, ya que afectan, sobre todo, a la otra entidad que compone nuestra estructura territorial: esto es, el Estado.

II. El problema que se ha desplazado: los derechos de los Estatutos

La tabla de derechos incorporada a algunos de los Estatutos aprobados ha sido objeto de una sustanciosa polémica que no es cuestión de reproducir aquí,⁴ dado que versó fundamentalmente sobre la constitucionalidad y no sobre la conveniencia de enumerar derechos y deberes ciudadanos en un Estatuto de autonomía.

En gran medida, la discusión estuvo propiciada por la novedad que suponen este tipo de declaraciones, que contrastan notablemente con la notable parquedad que

4 Sirva como ejemplo el debate entre L. M. Díez-Picazo y F. Caamaño en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, que empezó con el artículo del primero en el que se preguntaba «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios (núm. 78, 2006, pp. 63 y ss.) y que siguió con la respuesta del segundo en «Si, pueden (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», núm. 79, 2007.

caracterizaba a los Estatutos anteriores, en los que se recogían sobre todo derechos de participación política en las instituciones de la Comunidad y alguna declaración relacionada con la posición de las personas, dotada de contenidos y eficacia jurídica muy limitadas.⁵

Los nuevos Estatutos modifican esta situación, si bien de manera muy desigual. En efecto, no es lo mismo el tratamiento que los derechos reciben en los Estatutos de Cataluña, Andalucía o Castilla y León, que la manera en que las Comunidades de Valencia o Extremadura decidieron tratar el tema. Mientras que los primeros contienen unas declaraciones completas, donde se recogen derechos, principios y garantías (sólo por citar algunos extremos), los segundos son mucho más parcos.

Sirva como ejemplo el Estatuto valenciano, que se limita a recoger, junto a los derechos políticos en el ámbito institucional de la Comunidad Autónoma (como el derecho de voto en las elecciones al parlamento de la Comunidad autónoma o el derecho a una buena administración), una serie de declaraciones que tienen, sobre todo, naturaleza social, porque están destinadas a brindar una mayor protección a los grupos e individuos en situación de desventaja. En algunas ocasiones, estamos en presencia de lo que pueden considerarse principios (como sucede con la promoción de la participación de la juventud, protección de personas mayores y de las personas con discapacidad, asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social). En otras, sin embargo, los preceptos aparecen redactados con el aspecto de facultades subjetivas, tal y como sucede con el derecho a una renta de ciudadanía o a una vivienda digna.

A favor de introducir este tipo de previsiones se han esgrimido argumentos de diferente naturaleza. Para algunos se trata, fundamentalmente, de establecer criterios que orienten el ejercicio de las competencias. Según esta opinión, tras la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de materias tales como educación, sanidad, prestaciones sociales o vivienda, resultaba imprescindible introducir en los Estatutos los principios básicos del Estado social.⁶

Pero también puede haber pesado la conveniencia de legitimar el proceso de reforma frente a quienes la consideraban innecesaria. Con este objetivo, nada mejor que explicar, como hacen las exposiciones de motivos de algunos Estatutos, que la modificación no sólo deriva de la necesidad de asumir nuevas competencias o mejorar el funcionamiento institucional de la Comunidad, sino de la conveniencia de poner la experiencia acumulada desde la creación de la Comunidad Autónoma también «al servicio de las personas».⁷

Para valorar las consecuencias de este propósito, destinado a establecer una vinculación más estrecha entre Estatutos y ciudadanos, es preciso partir de la naturaleza que tienen la mayor parte de los nuevos derechos proclamados.⁸ Lo cierto es que, en la mayoría de las ocasiones, los Estatutos no atribuyen facultades subjetivas sino, más

5 Por ejemplo, el artículo segundo del anterior Estatuto de la Comunidad Valenciana, que conservaba la primera redacción de 1982, se limitaba a declarar que «Los derechos, deberes y libertades de los valencianos son los establecidos o reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. Corresponde a la Generalidad Valenciana, en el ámbito de sus competencias promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los ciudadanos y los grupos en que se integran sean reales y efectivas; eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, fomentar el desarrollo de las peculiaridades del Pueblo Valenciano y facilitar la participación de los valencianos en la vida política económica, cultural y social.»

6 Balaguer Callejón, M.^a L. «Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007.

7 Así, en la exposición de motivos del nuevo Estatuto de Castilla y León se afirma que «El Título I, de nueva factura, incluye un catálogo de derechos de los castellanos y leoneses y define los principales objetivos de la acción política de la Comunidad, dando cuerpo jurídico a la idea de un Estatuto de Autonomía que se define no sólo como norma institucional básica, sino también como garante de los derechos y del bienestar de los ciudadanos.»

8 Tuve ocasión de referirme a este asunto en «Derechos y Principios». Sáez Hidalgo, I. (dir), *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 2008.

bien, mandatos dirigidos a las instituciones de la Comunidad Autónoma, a quienes se encomienda el deber de desarrollar determinadas acciones. El derecho surge, pues, sólo cuando éstas hayan actuado y a partir de lo hayan establecido.

La eficacia diferida, o indirecta, de los derechos reconocidos en los Estatutos deriva, en primer lugar, de la propia redacción con la que han sido reconocidos. Un buen ejemplo de ellos es la renta de ciudadanía recogida en el art. 15 del Estatuto de Valencia, cuya prestación efectiva queda diferida a los términos previstos en la ley.⁹ A veces, la remisión es todavía más indirecta, como ocurre en el caso de la carta de derechos sociales mencionada en el art. 10.2 del mismo Estatuto. Según dicho precepto, tampoco la ley que dicten las Corts a estos efectos está obligada a enumerar auténticos derechos, sino sólo el conjunto de principios o directrices que informen la actuación pública de la Generalitat en el ámbito de la política social.

Existen otros preceptos en los Estatutos de Autonomía cuya redacción es más contundente, porque parecen atribuir inmediatamente derechos a los ciudadanos. Este es el caso, por ejemplo, del art. 27 de la Norma institucional de Cataluña que reconoce, entre otros extremos, el derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, el derecho a gozar del paisaje en condiciones de igualdad o el derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación.

La naturaleza de estas previsiones ha sido aclarada por el Tribunal Constitucional, en su s. 147/2007, donde tuvo ocasión de analizar el reconocimiento del derecho a un abastecimiento suficiente de agua de calidad enunciado en el art. 17 del nuevo Estatuto valenciano. Desde esta Sentencia, el Tribunal ha aclarado que, con alguna excepción,¹⁰ los Estatutos «no pueden establecer, por sí mismos, derechos subjetivos en sentido estricto», por lo que ha privado a este tipo de declaraciones de eficacia inmediata. Ello no significa sin embargo que estos preceptos sean normas puramente programáticas, carentes de naturaleza jurídica.¹¹ Siempre según dicho órgano, dichas previsiones contienen directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos.¹²

9 Este precepto fue efectivamente desarrollado por la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

10 Es decir, cuando los derechos se conectan con el contenido de los Estatutos derivado de las previsiones específicas que la Constitución contiene acerca de los Estatutos y con el art. 147.2 de la Norma fundamental.

11 Como, sin embargo, hizo la Corte Constitucional italiana en una reiterada jurisprudencia. (s. 378/2004. En sentido similar, ss 2, 372 y 379 de 2004). Dicho órgano resaltó que las normas programáticas recogidas en la Constitución tienen una indudable eficacia integradora y hermenéutica. No sucede lo mismo, sin embargo, con las previstas en los Estatutos, dado que estos últimos disponen sólo de «competencias reservadas y especializadas». Por esta razón, la Corte reconoció que pueden incluir preceptos que establezcan fines a lo poderes regionales y que determinen áreas prioritarias de intervención pública. Estos enunciados pueden desempeñar una función de naturaleza cultural o incluso política, pero carecen de eficacia

prescriptiva y vinculante. En definitiva, según siempre dicho órgano, las disposiciones programáticas recogidas en los Estatutos no son normas jurídicas.

12 El Tribunal Constitucional retoma esta cuestión, en términos parecidos, en la s 31/2010, dictada sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En esta ocasión afirma que, bajo la misma categoría de «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas. Será a éstas «a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible» Siempre según el Tribunal, ya en la propia Constitución no sólo se incluyen derechos, sino también «cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas». En este caso, se obliga al parlamento «a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado.»

Hay que reconocer que esta decisión del Tribunal ha levantado muchas críticas doctrinales derivadas, quizá, de no tener en cuenta que los principios del ordenamiento pueden concretarse en derechos subjetivos, pero también pueden afectar al ejercicio de las competencias estatales. Lo que ahora me interesa señalar es que estos preceptos, aunque no generen facultades que se infieran directamente del Estatuto, antes o después y de una manera o de otra, habrán de desarrollarse por las instituciones autonómicas, especialmente por el legislador.

En caso de que no fuera así, sino que quedaran en meras declaraciones que no fueran llevadas a la práctica, se crearía el riesgo de decepcionar a la ciudadanía. No parece coherente introducir ese tipo de previsiones, destinadas a incrementar la legitimidad de los procesos de reforma, para luego suspender su efectividad *sine die*, porque se habrían creado expectativas que resultaría defraudadas a la larga. En definitiva, es mejor no repetir la suerte art. 47 de la Constitución, donde se reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, precepto que ha resultado uno de los más ambiciosos, pero también más denostados de nuestra Norma fundamental.

En muchas ocasiones, el desarrollo de las tablas de derechos de los que venimos hablando no plantea demasiados problemas, porque se trata de mandatos que el legislador autonómico ya ha cumplido. El paulatino proceso de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materias sociales ha propiciado que, en muchas de estas cuestiones, los legisladores autonómicos hayan legislado ya.¹³ En realidad, en estas ocasiones, los nuevos Estatutos, lejos de imponer nuevos deberes al legislador, hacen algo completamente distinto, esto es, elevan a rango estatutario normas ya dictadas por los poderes autonómicos.

En otras ocasiones, las cosas pueden quizá ser más complicadas, no sólo por la necesidad de hacer frente a políticas ambiciosas, sino también por el coste que las mismas pueden suponer al erario público, de ser correctamente desempeñadas.¹⁴

Ocurre, en definitiva, que la mayor parte de los derechos reconocidos en los Estatutos, aún cuando constituyan meros principios, consisten sobre todo en prestacio-

13 Vicente J. Navarro Marchante y Gerardo Pérez Sánchez, en un excelente trabajo, aíslan en detalle las normas elaboradas por las Comunidades Autónomas en estos ámbitos, es decir, principalmente materia de asistencia de víctimas del terrorismo, mediación familiar y regulación de familias, menores, políticas de género, regulación de parejas de hecho, regulación propiamente de los servicios sociales, discapacitados, personas mayores, voluntariado, ingresos económicos mínimos, juventud, mujer y reinserción social. («Estado autonómico, políticas y servicios sociales». Ponencia presentada al IX Congreso de la ACE, ejemplar mecanografiado, p. 16, <<http://www.acoes.es/congresoIX/documentos/M1PncNavarro-Perez.pdf>>

14 No es fácil, en efecto, cumplir a plena satisfacción de los usuarios los mandatos impuestos en los arts. 19 y 22.3 del Estatuto de Andalucía que

reconocen, entre otras cosas, el derecho de las personas mayores a acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, o el derecho de las personas con enfermedad mental a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes. El mismo Estatuto, en su art. 21.5 pone otro reto al garantizar la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos. Es verdad que, en el curso 2010/2011, esta medida, que había comenzado a implantarse en 2005, benefició a la totalidad del alumnado de enseñanza obligatoria, pero los libros que se ceden a los alumnos son a título de préstamo y, aún así, el coste del programa alcanza los cuarenta millones de euros. <<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/nav/contenido.jsp?pag=/Contenidos/GabinetePrensa/Notas—de—prensa/2010/Junio/nota—prensa—020610—Libros>>

nes sociales. Con su reconocimiento, se ha impuesto a las instituciones de la Comunidad una orientación determinada que, al margen de reducir su libertad de configuración, (extremo que se analizará más adelante) le imponen una determinada política presupuestaria. Hace unos años, cuando las circunstancias económicas eran más favorables, esto quizá no suponía un problema, por lo que fueron normas aprobadas con pleno apoyo de todas las fuerzas parlamentarias. Queda por ver lo que pueda suceder en momentos como los actuales, en los que se ha impuesto a todas las Administraciones la necesidad de reducir el déficit público. Lo cierto es que, cuando los ingresos son limitados, todo aumento en una partida presupuestaria habrá de compensarse con la disminución en otras.

Pero éste, en realidad, no es un problema que afecte sólo y principalmente a los legisladores autonómicos y que sea consecuencia únicamente de la reforma de los Estatutos. Muchos de los mandatos estatutarios reiteran o amplían lo dispuesto en el Capítulo III del Título primero de la Constitución, disposiciones que no son mera retórica sino principios rectores de la política social y económica, por lo que vinculan a todos los poderes públicos. También el Parlamento nacional se puede encontrar ante las mismas dificultades que los autonómicos, porque lo que está en juego, en estos momentos, es algo más acuciante que la libertad del legislador, ya que afecta a la posición de las personas. Se trata del carácter más o menos reversible, de los derechos sociales.

III. El problema que se agudiza: la pérdida de centralidad de los Parlamentos

Los nuevos Estatutos de Autonomía han supuesto un paso más en la evolución de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Como podremos analizar a continuación, se ha subrayado la tendencia a atenuar el papel del papel de las Asambleas legislativas en el conjunto del sistema político, no sólo por el mayor protagonismo que se atribuye a los ejecutivos, sino también por la creciente desconfianza ante la democracia de carácter representativo.

Este hecho es quizá consecuencia de la visión crítica que se tiene ante los órganos de carácter colegiado, considerados por algunos sectores de opinión como poco resolutivos y eficaces, dominados por el enfrentamiento entre fuerzas políticas de distinto signo. Lo cierto es que la visión de la democracia a la que obedecen estos planteamientos es bastante preocupante, por diferentes motivos. En primer lugar, porque olvida que los Parlamentos son los únicos órganos de composición plural, en los que no sólo está representada la mayoría, sino que constituye la plataforma natural para que la oposición ejerza su función de control y de crítica hacia el Gobierno. El hecho de que sus procedimientos de decisión sean públicos facilita además que los ciudadanos tengan conocimiento de los criterios que orientan las decisiones de aquéllos a quienes han votado.

Pero además, la pretensión de reforzar las instituciones de democracia participativa (como la iniciativa de referéndum)¹⁵ o de democracia directa pueden servir para establecer una conexión directa entre el Ejecutivo y los ciudadanos, dejando al margen del proceso político a quienes han resultado elegidos en las urnas. Ambos extremos, al afectar al peso del Parlamento, perjudican sobre todo a los partidos que están al margen de la mayoría y favorecen claramente a los que controlan el poder ejecutivo.

Una clara manifestación de esta tendencia en los nuevos Estatutos es la nueva manera de articular las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Acerca de este extremo, conviene recordar que el modelo inicial que predominó en la primera etapa de la construcción del Estado de las Autonomías y, sobre todo, en ciertos casos,¹⁶ tenía un cierto carácter asambleario porque establecía, al menos formalmente, un cierto predominio de la Asamblea sobre el Ejecutivo. En efecto, el Presidente no disponía de algunos de los medios de reacción frente a la Cámara que caracterizan al parlamentarismo racionalizado posterior a la segunda guerra mundial y que nuestra Constitución recoge al regular la forma de gobierno nacional. Así, el Jefe del Gobierno autonómico respondía políticamente ante la Asamblea bien través de los medios ordinarios de control (preguntas e interpelaciones) bien a través de los medios extraordinarios (moción de censura). Pero, sin embargo, carecía de facultades frente a la misma, porque no disponía de la posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento, ni tampoco de solicitar la confianza de la Cámara.

Las últimas reformas han acentuado una orientación que va en sentido contrario. Así se ha consolidado la tendencia a atribuir al ejecutivo la capacidad de disolver anticipadamente la Cámara, extremo que no tiene fácil explicación en el panorama político autonómico.

Es verdad que, en otros modelos comparados, esta facultad se utiliza también con criterios de mera oportunidad política, ya que permite al Gobierno convocar los comicios en el momento que pueda considerar más beneficioso desde un punto de vista meramente electoral. Pero la principal razón que la justifica es atribuir al ejecutivo instrumentos suficientes para reaccionar frente a un Parlamento en el que carezca de mayoría suficiente para llevar a cabo su programa político.

No parece, sin embargo, que esa sea una situación frecuente en el panorama político autonómico, donde el mayor problema es precisamente el contrario ya que radica en la excesiva estabilidad de los ejecutivos y en el predominio de las mismas mayorías en el poder durante décadas. Es realmente dicho fenómeno lo que debería parecer más preocupante, por impedir la alternancia el poder que constituye la esencia del sistema democrático y por favorecer la formación de redes clientelares, perjudiciales para el propio Estado de derecho.

La atribución a los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas de la posibilidad de dictar decretos-leyes es otra de las medidas que han reforzado la potestad norma-

15 Esta tendencia está también presente en algunos de los nuevos Estatutos. En efecto, algunos de ellos, como el castellano leonés o el balear, incorporan el derecho de los ciudadanos a promover la convocatoria de consultas populares. Sobre este asunto, Cámara Villar, G. «Veste y realidad de los derechos estatutarios», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, monográfico sobre el Estado Autonómico, 2011, p. 67.

16 Así sucedía, por ejemplo, en el primer Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado por la LO 5/1982, de 1 de julio y en el de Castilla y León, en su primera redacción contenida en la LO 4/1983 de 24 de febrero.

tiva del ejecutivo, en detrimento de los titulares naturales de esta función, esto es, los Parlamentos. Lo más grave de esta innovación, introducida en los últimos Estatutos, es que no tiene fácil justificación. En primer lugar, porque no parece que sea necesaria para que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias que les corresponden. Recordemos que la ordenación general de la actividad económica, una de las materias que requieren con mayor frecuencia este tipo de medidas, corresponde sobre todo al Estado. Pero además, y en segundo lugar, porque la composición y formas de actuación de las Asambleas legislativas, siempre unicamerales y con un limitado número de miembros, les permite una intervención ágil. Si a esto sumamos que sus Reglamentos prevén procedimientos rápidos, (como son la declaración de urgencia o los de lectura única) cabe preguntarse por qué no se ha seguido confiando en las Cámaras para hacer frente a posibles situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, sin necesidad de desplazar la competencia legislativa a los Ejecutivos. Esta última medida, por limitar la división de poderes, debería considerarse siempre como una solución excepcional, justificada sólo cuando los problemas no pueden abordarse respetando el viejo, pero universal principio, ideado por Montesquieu.

En virtud de estas consideraciones, cabe pensar que la introducción de los decretos-leyes en los nuevos Estatutos no obedece tanto a las necesidades que impone la realidad autonómica como, más bien, a un fenómeno de mimetismo con respecto al parlamentarismo racionalizado que caracteriza a la forma de Gobierno prevista por la Constitución para el Estado.

Pero el refuerzo del poder ejecutivo en nuestras Comunidades es mucho más acusado de lo que ocurre a nivel nacional, por la existencia de otros factores que se dan en las primeras, pero no están presentes en el segundo. Sin ánimo de entrar con detalle a analizar este tema, me gustaría recordar sólo que el Presidente de la Comunidad Autónoma, además de tener la función de dirección política, es el representante del Estado en su ámbito territorial. Además, en la mayoría de las ocasiones, los Estatutos han enumerado las competencias de las Asambleas¹⁷ con una técnica muy distinta a la que sigue el art. 66.2 de la Constitución, que se limita a enunciar las funciones características de todo Parlamento. Como consecuencia de estos y otros factores, en determinadas ocasiones, la posición del Legislativo con respecto al Ejecutivo es tan secundaria que recuerda más al papel que desempeñan los Plenos en los Ayuntamientos¹⁸ que a la posición que debería corresponder a quienes ejercen auténtica potestad legislativa.

La forma en que se han redactado las tablas de derechos, a la que antes se hacía referencia incide también en esta pérdida de centralidad de los Parlamentos. Es verdad que, como se ha analizado anteriormente, los Estatutos no crean auténticos derechos, pero ello no supone que dichas disposiciones carezcan de eficacia jurídica, porque imponen fines al legislador. Este podrá decidir cómo y cuando cumplir dichos man-

17 Si bien esta enumeración no es exhaustiva, ya que suele estar acompañada de una cláusula en la que deja abierta la posibilidad de que la Constitución, el Estatuto o las leyes atribuyan a las Asambleas otras competencias.

18 Sobre este asunto, referido a Castilla y León, Matía, E. «Art. 24», ejemplar mecanografiado en vías de publicación, p. 46.

datos, pero los términos del debate político están ya predeterminados. Además, la Asamblea no sólo encuentra en ellos una obligación, sino también un límite. Una de las virtualidades principales de las declaraciones de derechos de las que venimos hablando consiste, precisamente, en impedir decisiones que sean manifiestamente contrarias a las previsiones recogidas en las mismas.

Como antes se señalaba, muchos de los preceptos de los Estatutos recogen políticas y principios que ninguna fuerza política cuestiona ya que, o bien son muy genéricos, o bien son objetivos compartidos por cualquier sector ideológico. Estos son los casos, por ejemplo, de elevar el nivel cultural de los ciudadanos, propiciar el pleno empleo o fomentar el bienestar social y económico del pueblo de la comunidad.¹⁹ Más polémicas resultan, sin embargo, algunas disposiciones que no expresan el mismo consenso político o que pueden ocasionar una cierta petrificación de la vida política.

Víctor Ferreres analizó algunas de la primera clase de estas disposiciones problemáticas que aparecen en el Estatuto de Cataluña,²⁰ como son el carácter laico de la enseñanza (art. 21.2) o la igualdad de las diferentes uniones estables de pareja con independencia de la orientación sexual de sus miembros (art. 40.7), señalando que este tipo de declaraciones rompían el «consenso valorativo básico» al que deben responder los Estatutos.

De otro lado, las nuevas limitaciones impuestas a la configuración del legislador son evidentes en el caso del régimen electoral de la Comunidad. En un principio, los Estatutos no detallaban demasiado esta materia, ya que se limitaban a recoger la definición de condición política de miembro de la región y las líneas maestras para la formación de la Asamblea.²¹ Ahora, sin embargo, lo que antes estaba regulado en leyes, se ha incrustado en los Estatutos, a los que se han incorporado nuevas disposiciones sobre temas tan diversos como pueden ser la paridad en la formación de las candidaturas o la obligatoriedad de debates televisados. En consecuencia, esas normas parecen ahora auténticos códigos electorales, mientras que las leyes autonómicas han adquirido un contenido «redundante, reglamentario y minimalista», en expresión de M. A. Presno.²²

En esta línea de preocupación por la pérdida de posición de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, creo necesario subrayar la importancia que debería reconocerse a unas instituciones que está conectadas con las Asambleas legislativas, porque colaboran con ellas por llevar a cabo, entre otras funciones, la fiscalización económico financiera del ejecutivo. Me refiero, claro está, a los Consejos de Cuentas.

Tampoco en este caso estamos ante instituciones creadas de nueva planta, sino frente órganos que han ido apareciendo en las últimas décadas, a veces en leyes autonómicas y otras en las anteriores reformas estatutarias. Lo que añaden los nuevos Estatutos con respecto a ellos es una nueva definición porque, en muchos casos, no sólo los incorporan, sino que dejan de regularlos en los títulos dedicados a economía y

19 Estos son algunos de los objetivos básicos enumerados en el art. 6.2 del Estatuto extremeño.

20 En *Derechos, deberes y Principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 23 y ss.

21 Conteniendo extremos tales como la convocatoria de elecciones, el número de escaños a repartir (fijando un máximo y un mínimo) y el sistema electoral, casi siempre de naturaleza proporcional.

22 «Nuevos Estatutos de Autonomía...» p. 135.

hacienda, como era usual, para introducirlos entre los preceptos destinados a enumerar y a regular las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Puede parecer que esta transformación es de poco calado y estimar que una mera modificación en la ubicación de los preceptos que se refieren a los Órganos de control externo (Ocex) no supone un cambio en su fisonomía. O, por el contrario, es posible sostener que esta nueva redacción afecta a la naturaleza de la institución, porque obliga a dotarla de una nueva configuración.

En otros momentos, he sostenido esta última hipótesis, derivada de lo que ha ocurrido con la evolución del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, cuya incorporación como institución en los Tratados Constitutivos ha exigido reforzar su identidad frente a los demás órganos comunitarios.²³ En el caso de los órganos de control externo, su nueva condición debería servir para replantear su posición en relación con otras instituciones del ordenamiento regional.

Sobre todo, habría que aprovechar la ocasión para garantizar de manera más adecuada su independencia, no sólo frente al Ejecutivo, sino también ante el Parlamento. Es verdad que estos órganos llevan a cabo el control de las cuentas públicas por delegación de la Asamblea legislativa, que no posee los medios personales y reales para hacerlo por sí misma. Esto no supone, sin embargo, que los Ocex carezcan de identidad frente a la Cámara, porque sólo pueden llevar a cabo su tarea, de carácter jurídico-técnico, si tienen reconocida una fuerte autonomía reglamentaria, presupuestaria y de gobierno. Además, y a los mismos efectos, es imprescindible asegurar de manera mucho más efectiva la posición de sus miembros, reconociéndoles algunas de las prerrogativas funcionales que protegen a otras instituciones de la Comunidad Autónoma, como ocurre, por ejemplo, con quienes desempeñan la función de Defensores del Pueblo.

Asegurar la independencia de los Ocex frente al Parlamento no supone, como podría pensarse en un principio, relativizar el poder de la Asamblea ni poner en duda su posición en el sistema institucional sino, más bien, todo lo contrario. La mejor manera de dar sustancia a la función de control que corresponde a la Cámara consiste en poner a su disposición la información adecuada para que pueda ejercerla. Sólo con esta base firme, el Parlamento puede colocarse en una posición equiparable a la que corresponde al Ejecutivo durante el ejercicio presupuestario y a la hora de rendir cuentas de su gestión.

IV. El problema sin resolver: la articulación con el Estado

Los nuevos Estatutos suelen contener disposiciones que contemplan algunos aspectos relacionados con la posición de la Comunidad Autónoma en el entorno de nuestro pluralismo territorial y que se refieren a la Unión Europea, a las Entidades locales y a

²³ En «La posición institucional de los Órganos de control externo en los nuevos Estatutos de Autonomía», en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (Dir) *Pluralismo territorial y control externo de las cuentas públicas*, E. Lex Nova, Valladolid, 2008.

otras Comunidades Autónomas. Es verdad que tratar la manera en que se articulan estas relaciones tiene interés, pero creo conveniente centrar el análisis en la forma en que dichas normas articulan la relación con el Estado, ya que éste ha sido siempre el tema más polémico.

El problema principal estriba en que las iniciativas de reforma partían de la desconfianza frente a la organización central. Este sentimiento no es nuevo, sino que ha marcado toda la evolución del Estado de las Autonomías desde sus propios orígenes. No parece, por lo demás, que sea fácil de disipar. Es verdad que hay razones que lo justifican, porque el camino para desarticular un centralismo que, salvo algunas excepciones ocasionales, arranca del siglo XVIII, ha estado lleno de obstáculos. En otros supuestos, el recelo obedece a planteamientos políticos nacionalistas que, aunque plenamente legítimos, tienden a sobrevalorar la importancia de las partes (esto es, su territorio) sobre el todo. Y, desde luego, la existencia del «otro nacionalismo», esto es, el que sobrevalora la importancia del todo (esto es, España) sobre sus partes, ha dificultado superar esa desconfianza, en gran medida porque la justifica.

Lo cierto es que uno de los principales motivos que condujo a la reforma de los Estatutos fue la queja, generalizada en algunos sectores, de que las Comunidades Autónomas no podían llevar a cabo políticas propias con las atribuciones de que disponían.²⁴ Para hacer frente a esta laguna, algunos de los nuevos Estatutos incorporan interesantes novedades, como son una nueva definición de las competencias y un incremento de aquellas que corresponden a la Comunidad.

No me parece que, salvo algunas cuestiones resueltas por el Tribunal Constitucional, estas novedades creen problemas importantes de orden cuantitativo. Como antes se señalaba, en la mayoría de las ocasiones, los nuevos Estatutos se han limitado a introducir en su texto la jurisprudencia de dicho órgano, por lo no se han afectado las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 de la Constitución. Es más, creo que el camino que se emprendió con el Estatuto de Cataluña es más respetuoso con el diseño constitucional del Estado que el recurso a las leyes orgánicas de transferencia y delegación, tan frecuente en otros momentos de nuestra historia reciente.

Ahora bien, esto no supone que los nuevos Estatutos no generen problemas o que las dificultades que ya existían no se hayan acrecentado. Hay sin duda, problemas de carácter cualitativo que no cabe desconocer, porque no cabe resolver lo que se ignora.

A grandes rasgos, y sin ánimo de reiterar lo que se ha señalado en otras ocasiones, la exhaustividad y el detallismo con el que se han enumerado las competencias tienen algunas ventajas, pero también muchos inconvenientes. Desde luego, obedece a la idea de que, cuanto más prolija y puntualizada es una lista de atribuciones, mayor es la garantía de que el Estado no las vulnerará y de que será tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de resolver conflictos entre las dos entidades.

²⁴ Este argumento aparece recogido con claridad en las primeras páginas del *Informe sobre la reforma del Estatuto* elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms (Barcelona, 2003), donde se realiza un balance y diagnóstico de la aplicación del Estatuto.

No tengo muy claro que la confianza en esta técnica sea algo más que una creencia, esto es, el «completo crédito que se presta a un hecho o noticia como seguros o ciertos», en la definición del Diccionario de la Lengua. Desde luego, hay algunos datos que la desdican. En primer lugar, la experiencia derivada de otros ordenamientos, sobre todo el norteamericano, donde el *process federalism*, basado en principios²⁵ y en procedimientos,²⁶ quizá haya sido más eficaz a la hora de defender los intereses de los Estados que el federalismo dual de la época anterior al *New Deal*. El segundo dato a tener en cuenta arranca de nuestro propio ordenamiento, donde la enumeración y el detallismo difícilmente pueden frenar eficazmente al Estado cuando este hace uso de alguno de sus títulos horizontales constitucionalmente reconocidos, como ocurre con la ordenación general de la economía. El Tribunal Constitucional ha dejado bien claro, además, que él es el único que puede definir, de manera «auténtica–e indiscutible», las categorías y principios constitucionales.²⁷

Tampoco cabe desconocer los problemas que esta técnica legislativa puede intensificar, si no generar de nueva planta. Antes que nada, conviene tener en cuenta que se ha roto la homogeneización competencial que se había alcanzado poco antes de las nuevas reformas estatutarias. Ahora, como en la década de los ochenta, nos encontramos con niveles de autonomía que difieren según si se ha procedido a reformar la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma o si, por el contrario, se mantiene la versión anterior, que puede ser bastante remota. Pero tampoco los nuevos Estatutos obedecen siempre a una misma redacción, porque el estilo utilizado en Cataluña o Andalucía no es igual al seguido por las reformas de Extremadura, Valencia o Castilla y León, sólo por poner algunos ejemplos.

Los riegos de estas diferencias competenciales son de sobra conocidos. En primer lugar, no es difícil descartar que resulten afectadas la necesaria eficacia y eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos, dado que sobre el mismo ámbito pueden

25 Como, por ejemplo, es frecuente que la Corte Suprema acuda a la idea de soberanía estatal que deriva del reconocimiento de la inmunidad de los Estados miembros reconocida en la undécima enmienda. Sobre este asunto, Young, E. «Protecting member state autonomy in the European Union: some cautionary tales from American federalism», *New York University Law Review*, núm. 77, 2004, pp. 1660-1663.

26 Así, la Corte Suprema acude con frecuencia, por ejemplo, a la *clear statement rule*, en virtud de la cual el Congreso, sobre todo cuando hace uso de la *federal preemption*, tiene que dejar patente su intención de vincular a los Estados. Se cita, además, la prohibición de que el Congreso imponga forzadamente a los Estados la implementación de un determinado programa federal (la *anticommandeering doctrine*). Sobre estos asuntos, por ejemplo, Mannig, J.F. «Federalism and the generality problem in constitutional interpretation», *Harvard Law Review*, vol. 122, junio 2009, núm. 8, p. 2005 y Young, E., ob. cit, pp. 1645 y ss. Otros autores añaden el uso por parte de la Corte de la exigencia del *due process of lawmaking* sobre todo cuando se

trata de exigir que el Congreso siga un determinado modelo deliberativo, basado en la exigencia de que la medida persiga una finalidad claramente delimitada, su necesidad esté necesariamente documentada y que se haya ponderado en atención a otras alternativas. (Frickey, P.P. Smith, S.S. «Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique» 111 *Yale Law Journal*, 1707 (2002), p. 1728).

27 STC 31/2010. Además, según dicho órgano «Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (Fundamento jurídico 57).

intervenir al mismo tiempo el Estado y la Comunidad Autónoma, sin olvidar las competencias que pueden corresponder a la Administración Local. En estas condiciones puede suceder, o bien que las actuaciones de los poderes públicos se superpongan –lo que supone un uso poco racional de los recursos públicos–, o bien que no actué ninguna de ellas, con lo que el ciudadano es quien sale perjudicado.

Esta complejidad competencial provoca, a la larga, una actuación poco transparente y responsable de los poderes públicos, porque es fácil caer en la tentación de justificar la propia inactividad aduciendo que el deber de actuar corresponde al otro, o lamentarse de las acciones ajenas para encubrir los errores cometidos en la propia gestión.

Existen fórmulas que podrían resultar adecuadas para superar estos inconvenientes y que consisten en mejorar las formas de integración y de colaboración. Las primeras deberían residir en una institución estatal, como es el Senado. Las segundas pueden obedecer a fórmulas más horizontales, como es la cooperación interadministrativa. La experiencia que hemos vivido hasta la fecha no nos permite ser demasiado optimistas acerca de cualquiera de estos instrumentos. Hablar de la reforma de nuestra segunda Cámara se ha vuelto ya un lugar común, dado lo mucho que se ha escrito y propuesto y lo poco que se ha hecho. No parece, además, que en este momento haya consenso suficiente para robustecer a una institución del Estado, quizá porque ciertas fuerzas políticas no tienen interés en reforzar la legitimidad y la eficacia de un órgano central. Los problemas que afectan a los instrumentos de colaboración son diferentes. Aunque funcionan de manera adecuada en muchas ocasiones, en otras no se utilizan para solucionar problemas, sino para llevar a cabo una política de oposición cuyo lugar natural está en otra sede.

Las limitaciones que afectan a estos instrumentos de integración repercuten muy negativamente en el diseño institucional de nuestro Estado de las Autonomías. La falta de garantías políticas sobre una distribución de competencias cada vez más compleja revierte sin duda en el Tribunal Constitucional, cuya posición institucional se hace cada vez más complicada. Bien está que dicho órgano sea, conforme al modelo kelseniano, el guardián del pluralismo. Pero no hay razón para echar sobre ese órgano la pesada carga de resolver todos los conflictos de poder que genera la organización territorial de nuestro país. Esta tarea nunca ha sido sencilla, y sirva como ejemplo de ello las presiones que experimentó el Tribunal cuando tuvo que decidir sobre el Estatuto de Cataluña. No cabe descartar que la nueva manera de entender las competencias haga que dicha labor sea complicada, porque puede acentuar la tendencia a delimitar las atribuciones del Estado en cada uno de los territorios deduciéndolas directamente de la Constitución y al margen de lo dispuesto en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

En otro orden de cosas, y como se ya se ha señalado con anterioridad, la reforma de los Estatutos ha procurado perfeccionar el mapa institucional de las Comunidades

Autónomas. Es verdad que, en general, no se han introducido nuevos órganos, sino que las modificaciones han afectado, sobre todo, a la definición de su naturaleza, atribuciones y formas de funcionamiento. Pero también es cierto que, al regular estas cuestiones, se ha dado un paso más en el fenómeno de reproducir, en el seno de las Comunidades Autónomas, estructuras similares a las que caracterizan a los Estados.

Quizá el mejor ejemplo de ello sea la tendencia a crear unos Consejos de Justicia que aspiraban a ocupar, en la Comunidad Autónoma, una posición similar a la que corresponde al Consejo General del Poder Judicial en el Estado, pretensión que se ha visto mermada a partir de las consideraciones expuestas por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010,

No es mi intención referirme a este tema porque, como señalaba en un principio, sólo pretendo hacer una valoración del Estado de las Autonomías en términos de oportunidad y no de estricta constitucionalidad. Desde esa perspectiva, y dejando de lado posibles excesos de algunos Estatutos, creo justo reconocer que la raíz del problema reside también en la estructura que sigue caracterizando a nuestro Estado a los treinta años de aprobarse la Constitución. Salvo algunas excepciones, como fue el nuevo procedimiento de propuesta de los magistrados del Tribunal Constitucional,²⁸ las instituciones centrales mantienen el mismo diseño que en 1978, esto es, cuando todavía no existía el pluralismo territorial que se ha ido fraguando a lo largo de estas tres décadas. Indudablemente son órganos de naturaleza democrática, pero fueron creadas y están construidas al margen de las Comunidades Autónomas.

En algunas ocasiones, esta estructura está justificada, porque su papel es conformar y expresar la voluntad del aparato central. En otros casos, como pueden ser el Senado, el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas, debería ponderarse que dichos órganos no son poderes del Estado en sentido estricto, sino del orden total que diseña la Constitución y que incluye al Estado, pero también a las Comunidades Autónomas. Es posible que, si este dato hubiera sido tenido en cuenta, la tentación de duplicar órganos hubiera sido menor, porque los distintos territorios se habrían visto reflejados y representados en las instituciones de dicha estructura global.

Algunos de estos cambios se pueden llevar a cabo por el propio Legislador estatal, ordinario u orgánico. Otros precisarían de una reforma de la Constitución en profundidad. Es cierto que los nuevos Estatutos han supuesto una revisión de nuestra estructura territorial. Pero esta tarea no puede depender sólo de lo que decidan las Asambleas legislativas en colaboración con las Cortes Generales, sino que habría de ser abordada, en profundidad y con visión de futuro, por el poder constituyente. El gran reto que la reforma de los Estatutos ha dejado pendiente, más que en su implementación, reside en una reflexión serena y meditada sobre nuestro Estado de las Autonomías que culmine, mediante el consenso necesario, en la reforma de nuestra Norma fundamental.

28 Como se recordará, el art. 16 de la LOTC fue reformado por la LO 6/2007, en virtud de la cual se atribuye a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas la facultad de proponer al Senado candidatos al Tribunal Constitucional, aunque esta modificación no resultó nada pacífica. Tanto dicha Ley como la reforma del art. 184.7 del Reglamento del Senado fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional, que confirmó la validez de las nuevas previsiones en las ss 42/2008 y 101/2008. En consecuencia, la elección de los nuevos miembros que correspondían a dicha Cámara se retrasó más de tres años.