

LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DEL MARCO
INSTITUCIONAL AUTONÓMICO: UN PASO MÁS
HACIA LA DEFINITIVA CONSOLIDACIÓN
DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS (*)

IÑAKI URRETAVIZCAYA AÑORGA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL AUTONÓMICA: ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES.—III. PRINCIPALES DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN ESTATUTARIA INICIAL DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO AUTONÓMICOS: A) Parlamentos autonómicos; B) Gobiernos autonómicos: 1) Presidente; 2) Gobierno; C) Sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo autonómicos: ausencia de regulación estatutaria del derecho de disolución anticipada y modalidades creadas por el legislador autonómico.—IV. ESTUDIO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS ESTATUTARIAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL AUTONÓMICA: A) Introducción: la necesidad de las reformas; B) Reformas generales: 1) Inclusión estatutaria de una modalidad restrictiva de disolución anticipada: sus diferencias con el modelo flexible de las CCAA de vía rápida; 2) Ampliación de los períodos ordinarios de sesiones; 3) Supresión del sistema de dietas; 4) Eliminación de la prohibición del número máximo de consejeros; C) Reformas puntuales.—V. LA SIGNIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: 1) Fases en el desarrollo de la estructura institucional autonómica; 2) Reformas estatutarias y homogeneidad institucional; 3) Valoración final: la idoneidad de las reformas.

(*) Este trabajo ha sido posible gracias a una ayuda financiera obtenida del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza (Proyecto de Investigación GV PI-1997-67).

I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos veinte años desde la aprobación de la Constitución (CE) y en los albores de un nuevo milenio, parece buen momento para efectuar un balance general de los principales logros alcanzados en un país que desde el advenimiento de la democracia ha experimentado una transformación global sin precedentes. Desde la perspectiva jurídico-constitucional estos cambios han repercutido de forma especial en dos grandes ámbitos materiales: por un lado, el régimen de los derechos y libertades y, por otro, el sistema de distribución territorial del poder. Centrando nuestra atención en este último no cabe duda de que, en líneas generales, el proceso de descentralización política se ha venido desarrollando con gran éxito, por lo que puede llegar a afirmarse que el Estado de las Autonomías se encuentra en la actualidad firmemente asentado sobre sólidos cimientos. Pese a las dudas que pudieron haberse suscitado en los primeros momentos, éstas lograron ser disipadas en buena parte merced a la puesta en marcha de un sistema descentralizador de tipo gradual en torno al cual se ha ido construyendo gran parte del edificio autonómico (1).

(1) La idea de la construcción del Estado de las Autonomías a lo largo de varias fases ha sido reflejada con gran acierto por los sectores más representativos de la doctrina iuspublicista española. Véanse, entre otros, los trabajos de F. TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, págs. 45-67; L. LÓPEZ GUERRA, «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías», en el mismo número de la citada revista, págs. 69-80. Más recientemente, E. AJA en «Los principales períodos de desarrollo del Estado autonómico», *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 2, 1996, págs. 121-141. Del mismo autor véase también «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, págs. 163-185.

Llegados a este punto interesa no obstante constatar el dato de que la profundización en el autogobierno autonómico se ha venido proyectando fundamentalmente sobre la vertiente competencial (2). Sumidos en la vorágine por asumir nuevos títulos materiales y funcionales, no parece que durante todo este tiempo se haya reparado lo suficiente en la necesidad de adecuar el marco institucional a la dinámica generada por la propia evolución del Estado autonómico. En efecto, la progresiva asunción de funciones por parte de las CCAA no ha ido acompañada de adaptaciones estatutarias en el plano institucional, ámbito en el que se han venido apreciando una serie de carencias susceptibles de limitar, llegado el caso, el propio ejercicio del autogobierno (3).

Ante tal eventualidad las CCAA de vía lenta, afectadas por una regulación estatutaria del apartado organizativo especialmente restrictiva, han tratado en los últimos años de poner fin a estas deficiencias de naturaleza institucional, incorporando a sus normas fundacionales no solo nuevos títulos competenciales, sino también una serie de adaptaciones en elementos importantes tanto de la estructuración de sus órganos representativos y de gobierno como del sistema de relaciones sobre el que se asientan sus respectivos regímenes parlamentarios. Con estas reformas se inaugura una fase de mejoras necesarias en el plano orgánico que no había tenido lugar hasta la fecha y que cabe enmarcar en un contexto proclive a la expansión completa de los esquemas típicos del parlamentarismo racionalizado.

Sobre estas premisas el presente trabajo tiene como primer objeto mostrar los aspectos de la organización institucional autonómica que han podido resultar más disfuncionales a los efectos antedichos. Al mismo tiempo y en

(2) Para ilustrar esta idea baste recordar cuál ha sido la evolución experimentada por las Comunidades Autónomas (CCAA) de vía lenta. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 sentaron las bases para su creación, si bien confiriéndoles de forma transitoria un *quantum* competencial inferior al atribuido desde un comienzo a las CCAA de vía rápida. La ampliación competencial vendría —como es sabido— de la mano de los Pactos de 1992, cuya firma dio lugar al nacimiento de una nueva etapa en la que las autonomías de vía lenta fueron asumiendo atribuciones hasta el punto de disponer hoy en día de un nivel de autogobierno muy similar al que inicialmente disfrutaban aquéllas.

(3) En cualquier caso no conviene olvidar que las primeras reformas estatutarias —aprobadas en 1991— incidieron directamente en aspectos institucionales, ya que se procedió a modificar algunos Estatutos en orden a unificar la fecha de celebración de las elecciones autonómicas de las CCAA de vía lenta y de la Comunidad Foral de Navarra. *Vid. infra* nota núm. 25.

consonancia con la nueva coyuntura iniciada, se pretende dar a conocer aquellas novedades incorporadas en las últimas reformas estatutarias de las CCAA de vía lenta, que van dirigidas a paliar o eliminar ciertas deficiencias del entramado organizativo originario y a fortalecer, en consecuencia, sus sistemas institucionales. Y finalmente se tratará de observar si estas modificaciones incluidas en los Estatutos de Autonomía (EEAA) permiten concluir que se está alcanzado, como ya viene intentándose en el plano competencial desde los Acuerdos de 1992, una cierta homogeneidad institucional entre todas las CCAA (4).

II. LA ESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL AUTONÓMICA: ASPECTOS COMUNES Y DIFERENCIALES

A tenor de lo previsto en el art. 148.1.1 CE y de acuerdo con lo dispuesto en cada uno de los EEAA, parece incuestionable que la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno constituye una competencia atribuida en exclusiva a las CCAA, lo que en principio parece atribuir al estatuyente plena libertad para configurar el régimen institucional más adecuado en cada momento (5). Sin embargo tal aserto ha de admitirse con ciertas cautelas en el caso de las CCAA de vía rápida, en la medida en que éstas han de ajustarse a los parámetros establecidos en el art. 152.1 CE. Por el contrario, las CCAA de vía lenta no parecen encontrar a este respecto limitaciones de rango constitucional (6).

(4) Dadas las modestas intenciones que inspiran la elaboración de este estudio, nos centraremos únicamente en la dimensión institucional de las últimas reformas estatutarias, dejando por tanto al margen del mismo el análisis de las nuevas competencias asumidas por las CCAA de vía lenta.

(5) En torno al alcance concreto de la competencia autonómica sobre la organización de las instituciones de autogobierno consúltese, entre otros, el estudio de J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, 1991, págs. 317-331.

(6) La finalidad originaria de dicho precepto no era otra que garantizar exclusivamente a las CCAA de vía rápida una asamblea con potestad legislativa (el silencio en los demás casos podía servir para legitimar —hecho que no se ha producido— la eventual ausencia de este órgano, expresión fundamental de la autonomía política). A este respecto G. RUIZ-RICO RUIZ señala acertadamente que las CCAA de vía rápida sufren «[...] una congelación jurídica intemporal [...] insalvable». En su trabajo «La forma de gobierno autonómica en España», dentro de la obra colectiva *Formas de gobierno y sistemas electorales*, (G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO

Al margen de los debates que se hayan podido generar sobre el particular, lo cierto es que la concreción de dicha competencia en los respectivos EEAA deparó, en sus rasgos principales, un marco institucional sumamente homogéneo en todas las CCAA (7), muy similar a su vez al modelo dis-

—coords—), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 528. Se produce así la paradoja —explicada desde diversas perspectivas y apoyada en una variada gama de argumentos— de que las CCAA de vía lenta, esto es, las de un menor nivel competencial inicial, gozan de mayor libertad a la hora de establecer su forma de gobierno, ya que no existe en principio un precepto constitucional que condicione el ejercicio de su capacidad de autoorganización. B. PENDÁS GARCÍA entiende sin embargo que una de las virtualidades del art. 152.1 CE es su carácter de «[...]límite a la libertad de autoorganización de todas las Comunidades Autónomas [...]». En su estudio «Gobierno y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pág. 89. Parte de la doctrina lamenta que el art. 152.1 CE no hubiera concretado en mayor medida el modelo parlamentario autonómico, incluyéndose por ejemplo en el mismo institutos típicos de exigencia de responsabilidad política (cuestión de confianza o moción de censura). Pero otros autores, apelando al espíritu que inspira el sistema de distribución territorial del poder en España y sobre la base del principio de voluntariedad o dispositivo han estimado conveniente su posterior definición en sede autonómica. Un reflejo de la primera posición puede encontrarse en el estudio de R. PUNSET, «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm 4, 1981, pág. 94. Como exponente de la segunda postura cabría citar a F. J. GARCÍA ROCA, «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pág. 187.

(7) A estos efectos ha de recordarse la decisiva influencia de los Acuerdos Autonómicos de 1981, cuyas recomendaciones recondujeron la estructura organizativa de las CCAA de vía lenta a la prevista en el art. 152.1 de la Norma fundamental. Véanse dichos acuerdos en la obra *Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, edición del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981. Algunas justificaciones a la equiparación institucional se encuentran en el trabajo de J. SOLÉ TURA «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 295. M. A. GARCÍA HERRERA define la estructura resultante como un «mínimo intocable» en su estudio «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, 1982, pág. 74. Un resumen de la organización típica asumida por todas las CCAA puede encontrarse en el trabajo de A. FIGUERUELO BURRIEZA, «Apuntes en torno al significado y funciones de los Parlamentos Autonómicos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 22, 1998, pág. 37.

Con carácter previo al tratamiento de estas cuestiones debe señalarse que en el presente estudio no se hará alusión a la organización institucional de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuyos respectivos EEAA les confieren un régimen especial más propio

puesto para los órganos centrales del Estado (8). En efecto, un recorrido general por las primeras normaciones estatutarias pone de manifiesto la existencia de un gran mimetismo en la articulación institucional autonómica, simetría que se refleja en la regulación tanto de sus órganos legislativos y ejecutivos como de las máximas que presiden su sistema de relaciones, inspirado fundamentalmente en la forma de gobierno parlamentaria. Tal homogeneidad no ostenta sin embargo un carácter absoluto, ya que un análisis más detallado de aquellas disposiciones revela, por un lado, la existencia de diferencias de entidad entre el modelo previsto en los EEAA y el establecido para los órganos centrales del Estado en la CE y, por otro, una desuniformidad entre las propias CCAA en lo atinente a la regulación jurídica de elementos importantes de su entramado organizativo. Sin perjuicio de otras especificidades a las que también se hará alusión puntual, las de mayor calado o significación política se han ido plasmando en el primer caso mediante la ausencia en todos los EEAA de previsiones relativas al instrumento de la disolución anticipada del Parlamento —incluso en algunos Estatutos se prohibía expresamente la posibilidad de articular cualquier otra modalidad de disolución al margen de la automática—, en tanto que las diferencias intercomunitarias han tenido, en muchas CCAA de vía lenta, su cauce de expresión principal a través de la restrictiva regulación estatutaria

de un ente de naturaleza local, lo que se refleja tanto desde la perspectiva de las competencias atribuidas —de carácter reglamentario y ejecutivo— como desde el punto de vista de la estructuración de sus órganos de autogobierno. Sobre este tema véase el trabajo de P. REQUEJO RODRÍGUEZ, «Ceuta y Melilla: ¿ciudades con estatuto de autonomía o comunidades autónomas con estatuto de heteroorganización?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, 1998, págs. 55-70. En torno al peculiar régimen instaurado en estas dos ciudades, véase *in extenso* A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Ed. Algazara, Málaga, 1995.

(8) En este sentido ha de señalarse que todas las CCAA han adoptado una estructura institucional común, siguiendo los esquemas básicos del modelo estatal. Así se pronuncian, entre otros, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, págs. 99 y ss; J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «Artículo 152: estructura institucional de las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1999, págs. 339 y ss. Sin embargo, dicha homogeneidad no es trasladable al ámbito de la organización territorial interna de cada Comunidad, nivel en el que se aprecian regímenes singulares en atención a las peculiaridades que concurren en cada caso. Dado que el objeto del presente trabajo se cibe principalmente al estudio de los órganos legislativo y ejecutivo y a su sistema de relaciones, se estima preferible no abordar aquí, pese a su indudable interés, las cuestiones relacionadas con la estructuración institucional interna de las CCAA.

del régimen retributivo de los parlamentarios, la duración de los períodos ordinarios de sesiones o el número de miembros del Gobierno (9).

Con estos antecedentes y atendiendo a una perspectiva cronológica, el presente estudio tratará de dar a conocer, en primer lugar, las principales diferencias advertidas en la redacción inicial dada a los EEAA. En concreto se prestará especial atención a las normas fundacionales de las CCAA de vía lenta, cuyas curiosas y —en ocasiones— absurdas limitaciones en ciertos ámbitos de su modelo organizativo, se tornaban difícilmente conciliables con un incremento progresivo de competencias como el que iba a producirse a partir de 1994 (10). En segunda instancia, se hará referencia a las novedades estatutarias que desde 1996 se vienen articulando en las tendencias organizativas de las CCAA de vía lenta a fin de suprimir o modular aquellas disfuncionales previsiones. Y por último se presentará un balance de situación y se formularán algunas reflexiones sobre la virtualidad de las modificaciones adoptadas en el marco del Estado de las Autonomías.

III. PRINCIPALES DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN ESTATUTARIA INICIAL DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO AUTONÓMICOS

A) *Parlamentos autonómicos*

Como ya se ha tenido la oportunidad de indicar con anterioridad, todas las asambleas legislativas se han diseñado sobre unos patrones muy similares. Pero aun existiendo unas directrices unánimemente seguidas por las CCAA, una lectura de los primeros Estatutos permite apreciar por otra parte no pocas diferencias en la estructuración de los parlamentos territoriales. Ni siquiera la pretendida homogeneidad con que los Acuerdos de 1981

(9) En comparación con el régimen establecido por el resto de CCAA respecto de estas tres últimas materias —claramente más abierto—, L. AGUILÓ calificó con suma originalidad las restrictivas ordenaciones adoptadas en gran parte de las CCAA de vía lenta como «hechos diferenciales negativos». Esta opinión fue formulada dentro del debate subsiguiente a la presentación de la ponencia pronunciada por E. AJA bajo el título «La dimensión constitucional del hecho diferencial... *op. cit.* pág. 228.

(10) Frente a las serias limitaciones organizativas que asumieron estas CCAA en función de lo dispuesto en los Acuerdos Autonómicos de 1981, las de vía rápida apenas han tenido obstáculos estatutarios en este punto, lo cual determina en buena medida que nuestro interés se dirija especialmente hacia las primeras.

concibieron la organización institucional de las CCAA de vía lenta pudo impedir que en su configuración concreta se evidenciaran signos de heterogeneidad entre las distintas asambleas. Así las cosas, cabe apreciar un primer grupo de diferencias que afectan tanto a la forma de elección de los representantes autonómicos (11) como a la composición de las cámaras (12).

Pero va a ser en los aspectos relativos al funcionamiento de las asambleas donde los EEAA originarios muestren las especificidades de mayor entidad. En este sentido ha de destacarse la prohibición materializada en los Estatutos de muchas CCAA de vía lenta para que los parlamentarios percibieran asignaciones fijas, medida difícilmente asumible en aquel entonces y que tras más de quince años de desarrollo autonómico se ha convenido en erradicar con ocasión de las últimas reformas estatutarias (13).

(11) En cuanto a la forma de elección conviene recordar que en algunas autonomías se han adoptado circunscripciones de carácter infraprovincial (Principado de Asturias, Murcia, Illes Balears y Canarias), se ha incrementado la barrera electoral al 5 por ciento de los votos válidos regionales —con especificidades en los archipiélagos— o se ha establecido, frente a la regla general, una distribución igualitaria de escaños (en el País Vasco cada provincia —Territorio Histórico— tiene el mismo número de escaños con independencia de su población —art. 26 del Estatuto de Guernica—).

(12) Sin perjuicio de otras disparidades, se puede decir que la más relevante guarda relación con la gran variedad existente respecto al número de representantes que integran las cámaras, ya que en la actualidad oscila entre los 33 parlamentarios de La Rioja y los 135 de Cataluña. Si bien es cierto que tal diversidad no tiene una gran trascendencia a efectos funcionales, se estima no obstante muy positiva toda propuesta que plantee la conveniencia de ampliar el número de representantes, particularmente en el caso de las asambleas que no sobrepasen el medio centenar. Con esta medida la representatividad de las fuerzas políticas de cada autonomía podría verse mejorada, en especial por lo que respecta a los partidos minoritarios. Como tendrá ocasión de comprobarse con posterioridad, algunas CCAA ya han procedido a ampliar estatutariamente su número de miembros (Castilla-La Mancha y Murcia), lo que parecía iniciar una dinámica en el sentido anteriormente indicado extensible a otras Comunidades. Sin embargo el resto de autonomías no parece haberse hecho eco de estas iniciativas, ya que en ninguna otra se han acometido adaptaciones estatutarias con respecto a esta cuestión.

(13) Una vez más ha de hacerse notar la negativa influencia de los Acuerdos Autonómicos de 1981 en la estructuración institucional autonómica, ya que la mayoría de los EEAA aprobados con posterioridad —a excepción del andaluz, valenciano, canario y navarro— asumieron la recomendación de que los miembros de las asambleas solo deberían percibir dietas, pero no consignaciones o sueldos fijos o periódicos (apartado 4.1 de los acuerdos político-administrativos). Los motivos argüidos para incluir esta limitación en sede estatutaria se vinculaban con la brevedad de los períodos de sesiones y con la voluntad de evitar un encarecimiento de los gastos. Así lo señalaba S. MUÑOZ MACHADO, miembro de la Comisión que concibió los mencionados Acuerdos, en su obra *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1984, pág. 55. Con independencia de cuáles fueron los

El otro gran frente en el que se manifestaban sustanciales desigualdades intercomunitarias era el relativo a la duración de los períodos ordinarios de sesiones. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 también incidieron negativamente en este punto, ya que la recomendación de restringir su duración a cuatro meses (apartado 4.1 de los pactos político-administrativos) sería incorporada en buena parte de los EEAA aprobados con posterioridad (14). A pesar del fre-

respetables argumentos empleados en aquel entonces para la inclusión de aquella medida, hoy parece claro que dicha prohibición ha redundado negativamente en el funcionamiento de las propias asambleas, ya que aunque suele permitirse una cierta compatibilidad entre el cargo de parlamentario autonómico y el ejercicio de determinadas actividades profesionales, el hecho de que se haya visto restringido el apartado retributivo en algunas CCAA ha «obligado» a sus representantes a dedicarse a otras actividades laborales o profesionales en mayor medida que en las CCAA donde no constan estas limitaciones, por lo que en esos casos podría hablarse de una cierta desprofesionalización del cargo. Cfr. tales extremos en A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 132 y ss.

De todas formas ha de constatararse que la ausencia de dicha prohibición y, en general, la falta de previsión estatutaria de garantías retributivas a favor de los parlamentarios no implica que no puedan adoptarse medidas restrictivas en esta materia por voluntad del legislador autonómico, aunque nótese que su modificación será más fácil de llevar a cabo que en aquellas CCAA en las que la limitación se encuentra prevista de forma expresa en su Estatuto de Autonomía. De ahí que cuando la regulación estatutaria de determinados aspectos básicos del organigrama institucional se torna restrictiva hasta el punto de impedir una proyección adecuada de los mismos, deja de ser en la práctica un instrumento de protección para convertirse en un mecanismo limitador de su pleno desarrollo institucional.

(14) En principio los EEAA de Cataluña (art. 32.4) y Galicia (art. 12.3) no prevén ninguna limitación a este respecto aunque gozan —vía reglamento parlamentario— de 9 meses distribuidos en dos períodos de sesiones (de septiembre a diciembre y de febrero a junio). Por su parte el Estatuto vasco dispone en su art. 27.2 que los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año, plazo que ha sido ampliado a nueve meses por el reglamento de la cámara (art. 50.1). La misma duración de nueve meses prevé la LORAFNA para el Parlamento navarro (art. 17.2), si bien limita el número de sesiones plenarias a dieciséis. A este grupo de EEAA en los que expresamente se establece una larga duración de los períodos de sesiones habría que añadir los de Andalucía (art. 27.4), Comunidad Valenciana (art. 14.3) y Canarias (art. 11.5). En principio la ambigua redacción de sus respectivos preceptos permitía una doble interpretación: por un lado, aquella según la cual la suma total de los períodos de sesiones debía ser de cuatro meses; por otro, que cada uno de los períodos de sesiones ocupara dicho tiempo. La solución vendría dada por sus respectivos reglamentos parlamentarios, que optaron por la interpretación extensiva. A similar conclusión, aunque con matices, cabe llegar con la regulación estatutaria prevista en Aragón (art. 14.8) y Castilla y León (art. 12.5). El resto de Estatutos, en fin, sí que parecía ver reducido el período de sesiones a cuatro meses en total. En torno a estas cuestiones consúltese la obra de A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos ... op. cit.*, pág. 62 y ss. Sobre la honda significación política que ostenta la regulación del período de sesiones en el ámbito del Derecho parlamentario, véase la obra de E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 222.

cuenta uso de las sesiones extraordinarias, no terminan de entenderse los argumentos esgrimidos para justificar tal reserva, que junto con la anterior han comportado no sólo ciertos déficits en las potestades assemblearias normativas y de control sobre el ejecutivo autonómico, sino también —y en consecuencia— una ralentización en el proceso de consolidación del parlamentarismo.

B) *Gobiernos autonómicos*

En este apartado la homogeneidad del marco jurídico estatal y autonómico ha sido también la nota predominante, al menos en sus aspectos generales. Pero un análisis comparativo de las primeras previsiones estatutarias revela asimismo la existencia de elementos diferenciales en la regulación de la figura del Presidente y del órgano colegiado de Gobierno.

1) Presidente

Desde el punto de vista de su elección y nombramiento, y aun cuando algunas CCAA hayan adoptado criterios distintos en las propuestas de elección de candidatos, debe destacarse como especificidad más relevante la articulación en las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra de un procedimiento extraordinario de designación para el supuesto de que ninguno de ellos alcance en el plazo de dos meses —contados a partir de la constitución del Parlamento, de la convocatoria del mismo o de la primera votación de investidura (según los casos)— las mayorías exigidas para ser investido Presidente (15).

(15) El régimen de votaciones y mayorías para la elección del Presidente es, salvo en algunos supuestos, similar al establecido para la elección del Presidente nacional. Véase a este respecto, F.J. BASTIDA FREIJEDO, «Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 7-37. Esta homogeneidad también se manifiesta con carácter general a la hora de fijar las consecuencias derivadas de la imposibilidad de elegir al Presidente de la Comunidad tras haber transcurrido dos meses desde que se produce alguno de los supuestos anteriormente indicados, que —como ya es sabido— no son otras que la disolución automática de la asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones. Sin embargo, los Estatutos de Andalucía —art. 37.3.—, Navarra —art. 29.3.— y Castilla-La Mancha —art. 14.1.— disponen de un sistema «extraordinario» de designación (STC 16/1984, de 6 de febrero), ya que si se da aquella hipótesis resultará elegido automáticamente el candidato del partido con mayor número de escaños. Este procedimiento excepcional ha recibido muchas críticas, entre las cuales destacan aquéllas que ponen el

2) Gobierno

Al margen de su distinta denominación y de algunas disparidades observadas en la regulación del fuero judicial aplicable a sus miembros, las de mayor calado están relacionadas con el establecimiento de límites en el número de consejeros que podían formar parte del Gobierno autonómico. Nuevamente los Acuerdos de 1981 se erigieron en protagonistas, por cuanto todos los EEAA aprobados con posterioridad —excepto Andalucía y Navarra— adoptaron sus recomendaciones a este respecto (apartado 4.2 de los pactos político-administrativos), limitando con dudoso criterio el número de consejeros hasta un máximo de diez miembros (16).

acento en el hecho de que con su activación queda alterado uno de los fundamentos de la forma de gobierno parlamentaria, pues la relación de confianza de la mayoría cede en favor de un único partido —o coalición de partidos— que a la vista de las frustradas votaciones de investidura no goza del apoyo mayoritario explícito de la cámara. Para BASTIDA FREIJEDO el remedio adoptado por esas tres CCAA resulta difícilmente racional y coherente dentro de un procedimiento general de investidura, amén de que el coste político puede resultar muy elevado. En «Investidura de los Presidentes autonómicos...», *op. cit.*, pág. 34. Un análisis de esta problemática es el abordado por J. PÉREZ ROYO en «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, 1986, pág. 16. Asimismo, M. L. BALAGUER en «Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, págs. 275-276. Un detallado estudio de este procedimiento extraordinario de designación, con especial referencia al caso navarro, puede encontrarse en C. VIDAL PRADO, «Un problema pendiente. La modificación del sistema de elección del Presidente de la Diputación en el Amejoramiento del Fuero de Navarra», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996, págs. 101-151.

Desde otra perspectiva se alaban las bondades de la solución adoptada por aquellas tres CCAA, ya que —entre otras ventajas— se evitaría la celebración de una nueva consulta electoral en la que, probablemente, no se produciría un vuelco en los resultados. Así M. REVENGA SÁNCHEZ considera que dicha opción constituye «[...] una solución más razonable que la disolución». En su trabajo «Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo de las Comunidades Autónomas», *Simposio internacional de Derecho autonómico*, Generalitat Valenciana, 1988, pág. 628. Por último no puede dejar de mencionarse el art. 15.2 del Estatuto castellano-leonés, que impide la disolución automática pasado el plazo de los dos meses sin elegir al Presidente de la Comunidad cuando dicho plazo concluya en el último año de la legislatura.

(16) Ni que decir tiene que esta restricción resulta de difícil justificación, por cuanto se impide la creación de nuevas consejerías cuando las circunstancias así lo aconsejen. Ello ha llevado —entre otras razones— a adoptar una solución más racional con ocasión de las últimas reformas estatutarias —*vid. infra* epígrafe IV, apartado B), número 4—. No obstante ha de hacerse constar que algunas CCAA que no padecen estas limitaciones en la letra de sus Estatutos no disponen en el momento de redactar estas líneas de un número de consejeros mayor (País Vasco y Navarra). Otras en cambio superan aquella cifra (Andalucía y Cataluña con trece y Galicia con doce).

C) *Sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo autonómicos: ausencia de regulación estatutaria del derecho de disolución anticipada y modalidades creadas por el legislador autonómico*

A la hora de calificar el sistema de gobierno de las CCAA resulta habitual situarlo dentro de los parámetros configuradores del modelo parlamentario racionalizado (17), basado en la confianza que dispensa el legislativo al ejecutivo durante todo el período de la legislatura (18). Bajo estas coor-

(17) Con esta expresión se alude al encauzamiento formal de los procedimientos de exigencia de responsabilidad política a fin de evitar «crisis gubernamentales prolongadas» (Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 16/1984, de 6 de febrero y 141/1990, de 20 de septiembre). Sobre la racionalización del parlamentarismo y su eficacia dentro de los actuales sistemas de partidos, véase la obra de A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 88 y ss.

(18) En torno el vínculo fiduciario que debe existir entre Parlamento y Gobierno como fundamento de toda forma de gobierno parlamentaria, véanse entre otros muchos a K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1979, págs. 103 y ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, (4.ª ed.), Cedam, Padua, 1993, págs. 398 y ss.; A. LIIPHART, *Las democracias contemporáneas*, (4.ª ed.), Ariel, Barcelona, 1999, págs. 81 y ss. La calificación de los sistemas de gobierno autonómicos como manifestaciones típicas de la forma parlamentaria es defendida mayoritariamente por la doctrina española. Véanse, entre otros, los trabajos de R. PUNSET, «Forma de gobierno...» *op. cit.*, pág. 91; F. J. GARCÍA ROCA, «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco...» *op. cit.*, pág. 187; A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos ... op. cit.*, pág. 49. A este respecto es sumamente ilustrativa la opinión de A. SAIZ ARNAIZ, para quien la lógica de todo sistema parlamentario se fundamenta en la concepción del Gobierno como «emanación constante» de la asamblea legislativa. En su obra *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, 2.ª ed, IVAP, Oñati, 1995, pág. 88.

Otros autores han considerado que tanto a nivel nacional como autonómico se asiste a un tipo de parlamentarismo de «primer ministro» o «canciller», a la luz de las competencias otorgadas al Presidente. Aunque formalmente predominen los rasgos parlamentarios (así queda explicitado en la STC 16/1984, de 6 de febrero), en su opinión parecen imponerse en la práctica algunas proyecciones habituales de los esquemas presidencialistas, máxime si se repara en el hecho de que las leyes de gobierno añaden nuevas prerrogativas y atribuciones que vienen a colocar al Presidente en una posición superior a la de un *primus inter pares*. Así lo entienden, por ejemplo, E. AJA y otros en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas...op. cit.*, pág. 277.

Pero también hay planteamientos defensores de la idea de que los sistemas de gobierno autonómicos contienen algunas características muy cercanas a las propias de las formas de gobierno semipresidenciales. En este sentido parecen pronunciarse, entre otros, J. SOLÉ TURA, en «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», ...*op. cit.* pág. 296; E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», ...*op. cit.*, pág. 108. Entre los estudios que abordan los aspectos más problemáticos de la división funcional del poder han de destacarse por su interés aquellas propuestas que defienden frente a las deficiencias de los sistemas tradicionales la viabilidad de un nuevo modelo de gobierno, denominado «semiparlamentario». Véase E. VÍRGALA FORURIA, «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995, págs. 119-164.

denadas las formas de gobierno autonómicas guardan muchas semejanzas entre sí (19), siendo al mismo tiempo muy similares al cuadro de relaciones establecido a nivel nacional entre el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados. Pero un estudio pormenorizado de la normativa constitucional y estatutaria sobre la materia permite apreciar la existencia de elementos distintivos tanto entre las formas de gobierno estatal y autonómicas como entre los propios sistemas parlamentarios de las CCAA. Aun advirtiéndose algunas diferencias en el tratamiento normativo de la cuestión de confianza (20) y de la

En cualquier caso sabido es que todo estudio acerca de la forma de gobierno no ha de quedar reducido a un mero análisis del marco jurídico, sino que también debe ponerse el acento en otra serie de factores que inciden de forma muy notoria en su desarrollo efectivo. A este respecto es unánime la opinión en torno a la influencia del sistema de partidos en la articulación del sistema de relaciones entre el legislativo y ejecutivo, pudiendo afirmarse que estos órganos quedan en muchas ocasiones reducidos a ser meros instrumentos de ejecución de las decisiones adoptadas por los partidos políticos con presencia mayoritaria en estas instituciones. En la actualidad parece claro que son los partidos políticos y no los parlamentos los auténticos responsables de la estabilidad o inestabilidad gubernamental. Para MIRKINE-GUETZEVITCH, es en la fuerza y disciplina de los partidos políticos y en la dialéctica mayoría-oposición donde se encuentra el verdadero núcleo del régimen parlamentario. En «L' échec du parlementarisme 'rationalisé'», *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, núm. 14, 1954, págs. 108-112. En el mismo sentido K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986, págs. 420 y ss. En similares términos se pronuncia la doctrina española. Véanse, entre otros, a M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de Partidos*, Ariel, Madrid, 1986, págs. 113-114; I. MOLAS e I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 121; J. L. CASCAJO CASTRO, «La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, pág. 11.

(19) Pese a la similitud señalada cabe establecer no obstante una primera diferenciación desde la óptica formal. En concreto se puede apreciar una distinción entre el escasísimo tratamiento que los EEAA del País Vasco, Cataluña y Galicia efectúan de las relaciones interorgánicas legislativo-ejecutivo, remitiendo todo su desarrollo a las leyes autonómicas, y la mayor precisión con que lo hacen los Estatutos aprobados tras los Acuerdos Autonómicos de 1981.

(20) Resulta de interés resaltar el hecho de que junto a los tres casos citados en la nota anterior, otros tantos Estatutos (Castilla y León, Aragón y Canarias) no preveían dicha figura, aunque en las seis Comunidades se haya regulado la cuestión de confianza de manera más o menos explícita a través de leyes o reglamentos parlamentarios. Esta omisión estatutaria se ha subsanado en las tres últimas Comunidades merced a la inclusión definitiva de este elemento en sus respectivos Estatutos (*vid. infra* nota núm. 62). Por lo demás, la regulación de la cuestión de confianza autonómica es muy similar a la que prevé la CE respecto de la que presenta el Presidente del Gobierno central ante el Congreso de los Diputados. Si acaso como especialidad más relevante habría que aludir a la contenida en los Estatutos de las

moción de censura (21), la principal característica que ha venido acompañando a los sistemas de gobierno autonómicos ha sido la ausencia inicial de previ-

Comunidades valenciana (art. 18) y castellano-manchega (20.2), en donde el objeto de la cuestión de confianza se extiende también a los proyectos de ley. El proyecto se entenderá aprobado en la primera si recibe la mayoría simple de los votos, exigiéndose la mayoría absoluta en la segunda. La consideración de la cuestión de confianza como el principal instrumento gubernamental dirigido a mantener y cohesionar a la mayoría parlamentaria y al propio Gobierno ha sido prácticamente asumida por toda la doctrina. Sobre la cuestión de confianza, véase la obra de P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *La cuestión de confianza*, McGraw-Hill, Madrid, 1996. En torno a las peculiaridades de este mecanismo en el caso valenciano, véase F.J. VISIEDO MAZÓN, «La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1997, págs. 443-468.

(21) La moción de censura aparece prevista en todos los EEAA, salvo en los del País Vasco, Cataluña y Galicia, que no la incluyen expresamente. Con independencia de estas diferencias de tipo formal, lo cierto es que la regulación de la moción de censura autonómica resulta ser muy similar a la estatal en todas las CCAA, aunque difiere básicamente en tres apartados. En primer lugar, cabría aludir a la diversidad observada en el número mínimo de proponentes. En este punto los porcentajes varían entre el 10 por ciento (definido por ley autonómica en Cataluña ante la falta de previsión estatutaria), el 15 por ciento (la mayoría de los EEAA por recomendación de los Acuerdos Autonómicos de 1981), la sexta parte (País Vasco —art. 47.2 de la Ley de Gobierno—), el 20 por 100 (Navarra, Comunidad Valenciana y Galicia —ésta última por ley autonómica—) e incluso la cuarta parte (Andalucía —art. 39.1— de su Estatuto). Nótese que la mayoría de estos porcentajes son ciertamente elevados, con las consiguientes dificultades que se derivan para activar la moción. Los otros dos elementos en el que se observan variaciones tienen una significación menor. En concreto, el período de negociación previo a la votación —5 días en la gran mayoría de los casos— ha sido ampliado en algunas CCAA que no lo tienen fijado en sus Estatutos hasta un máximo de quince días. Por último cabría encontrar diferencias estatutarias en el régimen sancionador aplicable a los proponentes de una moción de censura que no ha sido aprobada (el tiempo en el que no podrán interponer otra moción oscila, según los casos, entre el período de sesiones en que se interpuso la moción fracasada y el año). Sobre la condición de la moción de censura como núcleo irreductible de la forma de gobierno parlamentaria cfr., entre otros, L. LÓPEZ GUERRA, «La función de control de los Parlamentos: problemas actuales», en la obra colectiva *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 244. Un completo estudio de esta figura es el realizado por E. VÍRGALA FORURIA en *La moción de censura en la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988.

Pero además de la moción de censura tradicional y atendiendo al tenor literal del art. 152.1 CE, la especificidad autonómica más significativa viene dada por la posibilidad de articular una responsabilidad política individual contra los consejeros. Esta genérica previsión se ha incorporado con diferentes fórmulas en todos los EEAA, pero sin que hasta ahora, y a excepción del País Vasco (art. 49 de su Ley de Gobierno), se haya plasmado por el legislador autonómico de un modo más concreto. A favor de su generalización en las demás CCAA se posicionan E. AJA, «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, ...op. cit. pág. 309; B. PENDÁS GARCÍA, «Gobierno y forma de gobierno...op. cit.», págs. 105-106. Más recientemente, G. RUIZ-RICO RUIZ, «La forma de gobierno autonómica en España»...op. cit., pag. 547. Sobre la moción de censura individual véanse asimismo los trabajos de F. J. GARCÍA ROCA, «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco...op. cit.», págs. 221 y ss.; A. SAIZ ARNAIZ, *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca...*, op. cit., págs. 126-136; y E. VÍRGALA FORURIA, *La moción de censura... op. cit.*, págs. 331 y ss.

siones estatutarias que contemplaran la disolución anticipada de las asambleas autonómicas, llegándose en algunos Estatutos de las CCAA de vía lenta a prohibir al legislador la regulación de dicha atribución presidencial.

Dado que las máximas del parlamentarismo racionalizado han convenido en admitir que la disolución anticipada permite conformar un equilibrio institucional ante las potestades parlamentarias revocatorias de la confianza (22), sorprende no solo el hecho de que no se hubiera previsto desde un primer momento en ningún Estatuto de Autonomía, sino también que en algunos de ellos se hubiera incluido la prohibición antedicha (23). El único supuesto de disolución de las asambleas inicialmente contemplado —y no en todos los casos— era la disolución automática una vez transcurrido el plazo de dos meses sin

(22) Sobre la dimensión alcanzada por la potestad presidencial de disolución anticipada en los sistemas parlamentarios actuales, cfr. A. PIZZORUSSO, «Recientes tendencias del parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 39, 1994, págs. 118-119. Un completo estudio de dicha figura se encuentra en la obra de A. BARCENDÓN, *La disolución de las cámaras en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989. Este autor llega a considerar con buen criterio que la disolución anticipada constituye un elemento imprescindible para la existencia del sistema parlamentario (págs. 19-23). Otros sectores de la doctrina, basándose en experiencias parlamentarias en donde está ausente dicho instrumento, no le otorgan la condición de elemento necesario, pero sí estiman que se trata de un rasgo característico del parlamentarismo moderno. En cualquier caso sí parece existir en todos ellos una coincidencia a la hora de admitir que la ausencia de la disolución anticipada deja un tanto incompleto el sistema parlamentario de Gobierno. En este sentido se pronuncia también F. J. DÍAZ REVORIO en su trabajo «La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla-La Mancha», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 24, 1998, pág. 10. Sobre las finalidades de esta institución, véase el trabajo de I. MOLAS, «La disolución del Parlamento», en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 104.

(23) En el caso de las CCAA del País Vasco, Cataluña y Galicia el no reconocimiento explícito de la disolución anticipada se explica en buena medida por la falta de tratamiento estatutario de todo el sistema de relaciones interorgánicas, remitiéndose a lo que disponga el legislador autonómico. En el resto de EEAA el silencio en torno a esta cuestión guarda directa relación con lo dispuesto en los Acuerdos Autonómicos de 1981, que recomendaban la imposibilidad de que los ejecutivos pudieran poner en marcha el instrumento disolutorio. Incluso se estimaba la conveniencia de limitar en beneficio del «interés general» dicha atribución en aquellas Comunidades ya constituidas —apartado 4.2—. Con estos antecedentes, diversos Estatutos excluyeron expresamente cualquier posibilidad de disolución de la asamblea que no fuera la que se activa automáticamente tras el transcurso de dos meses sin elegir Presidente (Principado de Asturias —art. 25.1—, Illes Balears —art. 19.2—, Cantabria —art. 10.3—, Extremadura —art. 20.2—, Murcia —art. 27.3— y La Rioja —art. 18.3—). En el Estatuto de Castilla-La Mancha no se incluyó siquiera este último supuesto —*vid. supra* nota 15—, estableciéndose en art. 10.1 que las Cortes no podrían ser disueltas en ningún caso hasta la terminación de su mandato.

que se hubiera designado al Presidente del Gobierno (24). Pese a ello algunas Comunidades, tratando de suplir la laguna estatutaria, reconocieron dicha facultad disolutoria a través de leyes autonómicas. Si bien del examen conjunto de esta normativa se aprecian disparidades en varios puntos, también hay claras coincidencias que nos dan pie a agrupar o clasificar el régimen jurídico de la disolución anticipada existente con anterioridad a las reformas estatutarias en torno a dos grandes modelos o tipos: el flexible u ordinario, asumido por las Comunidades de vía rápida, y el restrictivo, adoptado por algunas Comunidades de vía lenta. La diferencia esencial entre uno y otro se basa en que mientras el primero no exigía el cumplimiento de más requisitos que los habitualmente establecidos en otros ordenamientos —por ejemplo el estatal—, el segundo incorporaba un mayor número de condicionantes, lo que suponía reducir en mayor medida las posibilidades de activación del derecho de disolución. Pues bien, esta inicial distinción entre dos niveles o tipos de disolución anticipada, que curiosamente coincide con la existencia transitoria de dos niveles competenciales entre unas CCAA y

Los demás Estatutos —incluyendo también los de vía rápida o especial— no establecieron expresamente ninguna prohibición con respecto a la posibilidad de configurar otras modalidades de disolución, vacío que parecía facultar a estas Comunidades a introducir, en virtud del principio de autoorganización reconocido en el art. 148.1.1 CE, el derecho de disolución anticipada por ley autonómica. Esta hipótesis —como luego tendremos ocasión de ver— se ha materializado en ocho CCAA con un alcance desigual. En cualquier caso, ha de tenerse presente que la discrecionalidad de las asambleas para prever o no dicha potestad puede redundar negativamente en la consolidación y adecuado desarrollo del sistema de relaciones interinstitucionales, en la medida en que éste adquiere un mayor nivel de garantía o protección si los principales mecanismos parlamentarios y gubernamentales que lo caracterizan quedan formalizados en normas jurídicas no disponibles unilateralmente por el legislador. Para J. PÉREZ ROYO la introducción de la facultad de disolución anticipada por ley de la Comunidad y no mediante reforma de los EEAA resulta «[...] constitucionalmente muy discutible [...]». En *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 742-743. En similares términos se pronuncian también C. AGUADO RENEDEO, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, págs. 85; y E. ARNALDO ALCUBILLA, «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, págs. 110 y ss. A. BAR CENDÓN va más allá y estima que la significación política que tiene este instrumento en el entramado de las relaciones Parlamento-Gobierno impide, a falta de regulación estatutaria habilitante, alegar el principio de autoorganización con el fin de regular el derecho de disolución por ley autonómica. En *La disolución de las cámaras...* *op. cit.*, págs. 290 y ss. En sentido contrario se manifiestan, entre otros, A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales...*, *op. cit.*, pág. 60; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «A disolución do Parlamento no ordenamento autonómico», en AA.VV. *Estudios sobre o Estatuto Galego*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1991, págs. 292 y ss.; A. RALLO LOMBARTE, «La disolución discrecional de los Parlamentos autonómicos», en AA.VV., *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, Tirant Lo Blanch. Universidad Jaume I, Valencia, 1992, págs. 652-669.

(24) *Vid. supra* notas núms. 15 y 23.

otras en función de su vía de acceso a la autonomía, parece haberse consolidado tras las últimas reformas estatutarias (25).

(25) Con anterioridad a la aprobación de estas reformas, ocho CCAA han regulado esta atribución presidencial mediante ley autonómica. Atendiendo a las diferencias y similitudes existentes en el régimen jurídico adoptado en cada una de ellas, cabría distinguir dos grandes modelos o tipos de disolución anticipada. Por un lado se encuentran las CCAA del País Vasco (art. 50 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno), Cataluña (art. 46 de la Ley 8/1985, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad), Galicia (art. 7 de la Ley 11/1988, de 20 de octubre, de reforma de la Ley de la Xunta y su Presidente modificada a su vez por la Ley 12/1989, de 4 de octubre) y Andalucía (art. 55 de la Ley 6/1994, de 18 de mayo, de modificación de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración —reformada en 1989 en orden a evitar que las elecciones se celebraran en período estival—), territorios en donde las condiciones para acordar la disolución anticipada apenas difieren de las exigidas al Presidente del Gobierno español. En otras palabras, el legislador de estas Comunidades ha optado por un modelo de disolución escasamente restrictivo, en el que no se han incorporado más limitaciones o condicionantes que los habitualmente previstos en la regulación ordinaria de este instrumento. Baste señalar a estos efectos que la Ley de Gobierno vasca exige únicamente para acordar la disolución anticipada, amén de la previa deliberación del Gobierno —requisito común en todos los casos—, que no se lleve a cabo cuando esté en trámite una moción de censura (art. 50). La catalana y la andaluza impiden además —al igual de lo que prevé el art. 115 CE para el supuesto de disolución anticipada del Congreso de los Diputados— que se vuelva a ejercer dicha potestad antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento (arts. 46 y 55, respectivamente). En Galicia también se prevé este requisito negativo, pero no se incluye referencia a la prohibición de disolver la asamblea cuando esté en trámite una moción de censura (art. 46). En estas CCAA, por tanto, las escasas limitaciones incorporadas y, en especial, la ausencia de preceptos estatutarios que restrinjan el período de legislatura de la nueva cámara a una fecha determinada, han permitido —y permiten— a los Presidentes disponer en teoría de una gran libertad para activar el mecanismo disolutivo, ya sea por razones de oportunidad o de conveniencia electoral. A este respecto quizás resulte de interés señalar que en Cataluña a finales de 1998 algunos partidos de la oposición parlamentaria pretendieron, sin éxito, la aprobación de una proposición de ley al objeto de que la facultad de disolver anticipadamente la cámara fuera una decisión a adoptar por el propio Parlamento y no por el Presidente de la Generalidad.

Por otro lado cabría agrupar a las Comunidades de Madrid (art. 1 de la Ley 5/1990 de 17 de mayo), Comunidad Valenciana (art. único de la Ley 8/1990 de 27 de diciembre, modificada posteriormente por el art. 64 de la Ley 6/1995, de 3 de abril), Aragón (Ley 1/1995, de 16 de febrero) y Castilla y León (Ley 1/1996, de 27 de marzo), autonomías en las que la disolución anticipada se ha visto sometida a un mayor número de condicionantes. Así en 1990 las asambleas madrileña y valenciana regularon por ley (Leyes 5/1990, de 17 de mayo y 8/1990, de 27 de diciembre, respectivamente) la facultad de disolución anticipada —previa deliberación del Gobierno—, incluyéndose en la ley madrileña otros requisitos habituales en la configuración de esta atribución presidencial (imposibilidad de activar la disolución cuando se esté tramitando una moción de censura o cuando no haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento —art. 2—). Pero lo realmente significativo es que en ambos casos se limitaba con distintas fórmulas la extensión del mandato del nuevo parlamento únicamente al resto del período de legislatura que a la asamblea disuelta le quedara por cubrir («legislatura corta»), siendo este elemento el que ha marcado las diferencias

Con estas referencias damos por terminada la descripción general de la organización autonómica dispuesta en la primera redacción de los Estatutos

más relevantes con el régimen disolutorio dispuesto en las CCAA de vía rápida. En este punto téngase en cuenta que estas dos autonomías (además de Murcia, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cantabria) modificaron en 1991 (leyes orgánicas 2 y 3/1991, de 13 de marzo) los arts. 11.5 y 12.4 de sus respectivos Estatutos con la finalidad de hacer coincidir los procesos electorales de todas las CCAA de vía lenta y de Navarra, de modo que las elecciones autonómicas se celebraran el cuarto domingo del mes de mayo cada cuatro años. A través de estas reformas y de la efectuada el mismo día sobre la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) —Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo—, se pretendía hacer compatible el derecho de disolución anticipada de estas dos CCAA con la celebración de elecciones autonómicas en dicha fecha, pero ello también trajo como consecuencia que las potestades disolutorias del Presidente quedaran seriamente limitadas, ya que tales medidas comportaban una reducción de la legislatura de las nuevas cámaras y, en consecuencia, una menor discrecionalidad a la hora de justificar los motivos por los cuales se suele activar dicho derecho. En torno a estas reformas y sus implicaciones, véase, entre otros, C. AGUADO RENEÑO, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas...», *op. cit.*, págs. 65 y ss.

Tampoco la aprobación en la Comunidad Valenciana de la Ley 6/1995, de 3 de abril, incorporaría novedades significativas sobre el particular, ya que atribuye al Presidente la facultad para declarar disueltas las Cortes de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 de su Estatuto de Autonomía —reformado en 1991 en el sentido anteriormente indicado—.

En Aragón y en Castilla y León se aprobaron sendas leyes (1/1995, de 16 de febrero y 1/1996, de 27 de marzo, respectivamente) que introdujeron el derecho de disolución anticipada, pero también en ambos casos su ejercicio quedaba condicionado al cumplimiento de varios requisitos muy similares a los anteriormente comentados —amén de algún otro— y que pasarían a formar parte de la regulación estatutaria posterior. Al margen de los ya expuestos, en la normativa aragonesa se añadía la imposibilidad de acordar la disolución cuando quedara menos de un año para el término de la legislatura o cuando se encontrara convocado un proceso electoral estatal (art. 11). La ley castellano-leonesa era prácticamente igual a la anterior, con la salvedad de que el último requisito temporal antes citado era sustituido por otro que impedía su activación durante el primer período de sesiones (art. 2.2).

A modo de resumen cabría afirmar, por consiguiente, que en las CCAA de vía lenta en las que se reguló la potestad presidencial de disolver la asamblea con carácter previo a la reforma estatutaria, aquella ha estado en mayor o menor medida sometida a fuertes condicionantes normativos y de conveniencia electoral que han dejado notoriamente disminuidas sus posibilidades de aplicación. A diferencia del régimen jurídico dispuesto por el legislador de las CCAA de vía rápida, en estas cuatro Comunidades se ha optado en definitiva por articular una modalidad de disolución anticipada menos flexible o más restrictiva que limita en buena medida el ejercicio de este derecho.

No quisiéramos finalizar el análisis del régimen jurídico de la disolución anticipada anterior a la aprobación de las últimas reformas estatutarias sin esbozar alguna reflexión en torno a un curioso paralelismo que merece ser comentado. En concreto nos estamos refiriendo al hecho de que las CCAA de vía rápida, que desde un principio gozaron del máximo nivel competencial, configuraron un tipo de disolución anticipada flexible o con pocas restricciones, mientras que las CCAA de vía lenta, con un *quantum* competencial inicial más limitado (art. 148 CE), han articulado un sistema con bastantes más condicionantes. Es decir, la diferenciación entre un régimen flexible o restrictivo de disolución anticipada ha coincidido con la distinción de niveles competenciales establecida de forma transitoria entre unas CCAA y otras en función de la vía de acceso a la autonomía, de forma que las autonomías de vía rápida han disfrutado de un modelo de disolución anticipada menos restrictivo que el adoptado

que, como se ha tenido la ocasión de comprobar, ha condicionado desde el primer momento la consolidación del entramado institucional, especialmente en

por las de vía lenta. Este paralelismo podría responder a la casualidad, pero creemos que tiene su explicación en la gran influencia que los Acuerdos Autonómicos de 1981 ejercieron sobre la estructuración de estas últimas Comunidades, pues no ha de olvidarse que no solo se recomendaba en ellos la imposibilidad de que los ejecutivos pudieran poner en marcha el instrumento disolutorio, sino también la conveniencia de limitar en beneficio del «interés general» —concepto jurídico indeterminado donde los haya— esta atribución en aquellas Comunidades ya constituidas (apartado 4.2). Ya vimos cómo la primera de ellas fue adoptada por algunas autonomías de vía lenta, pero otras no formularon expresamente ninguna prohibición en ese sentido, lo que parecía facultarles para regular por ley dicha figura (*vid. supra* nota núm. 23). Sin embargo sí parece que la segunda de las recomendaciones —concebida en principio para limitar la disolución anticipada en «aquellas comunidades ya constituidas» (País Vasco, Cataluña y Galicia)— surtió sus efectos en las cuatro CCAA de vía lenta que reconocieron este derecho de la forma descrita en párrafos anteriores. Con estos datos se puede afirmar que la apelación al «interés general», entendido en este caso como necesidad de garantizar la estabilidad política de estas CCAA y concretado tanto en la conveniencia de fijar una fecha común de celebración de elecciones autonómicas no coincidente con las generales como en el interés de evitar que la disolución se produzca en determinados momentos de la legislatura autonómica, resultó determinante para la construcción de un tipo de disolución anticipada más rígido que el sistema ordinario. Sirva como ejemplo la argumentación empleada en el preámbulo de la ley aragonesa para justificar la adopción de esta modalidad disolutoria: «La disolución ejercitada indiscriminadamente podría ser [...] motivo de inestabilidad. Por ello el ejercicio de esa facultad debe rodearse de las suficientes cautelas como para que valores superiores (no interferencia en procesos electorales estatales, no ejercicio en cualquier modo o tiempo) no queden afectados, contrapesándose, así, las ventajas que con ella pueden conseguirse».

Como ya tendremos ocasión de ver con posterioridad, la aprobación de las reformas estatutarias en las autonomías de vía lenta no va a significar una flexibilización del restrictivo régimen jurídico vigente hasta ese momento en las Comunidades de Madrid, Aragón y Castilla y León, sino más bien lo contrario. En efecto, la inclusión estatutaria del derecho de disolución anticipada se ha llevado a cabo en estos casos incorporando nuevos requisitos a los ya establecidos anteriormente por el legislador. Pero también el resto de autonomías de vía lenta (salvo Canarias, Illes Balears y Comunidad Valenciana) se ha decidido por consagrar una variable especialmente agravada de disolución anticipada, todo lo cual nos lleva a estimar que en el tratamiento normativo dispensado a esta cuestión parecen haberse consolidado dos grandes modelos: el flexible, fijado por el legislador en el caso de las CCAA de vía rápida, y el restrictivo, establecido por los Estatutos de Autonomía en el supuesto de las Comunidades de vía lenta. Por último cabe decir que el distanciamiento entre ambos modelos se ha hecho más patente con ocasión de las reformas estatutarias, ya que las diferencias existentes entre uno y otro lejos de reducirse se han incrementado (*vid. in extenso infra* nota núm. 40). La clasificación del régimen jurídico de la disolución anticipada autonómica en dos grupos o «modelos» ha sido descrita con gran acierto por F. J. DÍAZ REVORIO en su estudio «La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla-La Mancha»....*op. cit.*, págs. 10 y ss.

el caso de las CCAA de vía lenta. Seguidamente tratará de analizarse desde esta perspectiva organizativa el contenido de las últimas reformas estatutarias, las cuales se han centrado sobre los cuatro grandes frentes necesitados de modificaciones más urgentes: la inclusión de la disolución anticipada, la ampliación de los períodos ordinarios de sesiones, la supresión del sistema de dietas a los parlamentarios y la eliminación de la prohibición relativa al número máximo de consejeros con responsabilidad ejecutiva.

IV. ESTUDIO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS ESTATUTARIAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL AUTONÓMICA

A) *Introducción: la necesidad de las reformas*

Haciendo un breve resumen de lo visto hasta ahora, cabría afirmar que la estructuración estatutaria de las instituciones legislativas y ejecutivas autonómicas se ha caracterizado, con carácter general, por las notas del mimetismo, la restrictiva regulación —en varios EEAA— de elementos relevantes en el funcionamiento de sus órganos representativos y de gobierno y la no inclusión —o prohibición en algunos casos— de un instrumento ya habitual en los sistemas parlamentarios como es la disolución anticipada por decisión discrecional del Presidente.

Por lo que respecta a las CCAA de vía lenta, recordemos que dicho cuadro trae causa en buena medida de los Pactos de 1981, cuyas rigurosas limitaciones en el marco organizativo se trasladaron a sus respectivos EEAA. Ha de reconocerse, con todo, que tales acuerdos desempeñaron una labor sumamente importante en aras a que el proceso de descentralización política se desarrollara en España de manera generalizada y ordenada. Sin embargo, no se alcanza a comprender que la implantación del Estado de las Autonomías tuviera que pasar indefectiblemente por el establecimiento inicial de un cuadro de limitaciones estatutarias en la articulación institucional de aquellas Comunidades (26).

(26) En principio el reconocimiento en sede estatutaria de todas las proyecciones competenciales o institucionales se erige en garantía fundamental para el pleno desarrollo de la autonomía. Sin embargo, puede adoptar otro cariz sustancialmente distinto cuando la regulación estatutaria resulta sumamente cerrada o restrictiva —cuando no equívoca—, tal y como ocurría en ciertos elementos organizativos de buena parte de las CCAA de vía lenta.

Desde entonces el ejercicio de la autonomía política de las nacionalidades y regiones tuvo que convivir con estas carencias cuyo mantenimiento se fue revelando cada vez más incompatible con el desarrollo gradual de nuestro sistema de distribución territorial del poder. Ello se ha manifestado de manera especial en muchas CCAA de vía lenta, las cuales han visto incrementado sustancialmente su *quantum* competencial sin haber adaptado convenientemente su aparato organizativo (27). Sin perjuicio de que en 1991 se acometiera una concreta modificación institucional en materia de elecciones, los Pactos de 1992 podían haber constituido una oportunidad propicia para fijar las pautas de una revisión global en este sentido (28), pero tanto la Ley Orgánica 9/1992 como las reformas estatutarias de 1994 no incidirían en el

Distinta es la situación en la que se encuentran las CCAA denominadas históricas —País Vasco, Cataluña y Galicia—, cuyos EEAA no disciplinan rígidamente estos elementos o, en su caso, obvian prácticamente la regulación de los instrumentos definitorios de la forma de gobierno parlamentaria, remitiéndose a lo que disponga el legislador autonómico. Tanto en estas Comunidades como en aquellas otras en las que su respectivo Estatuto no establezca ninguna previsión sobre estas materias, se otorgará al legislador un gran margen de maniobra para disciplinar estos institutos con generosidad, aunque ello pueda comportar, por otro lado, la posibilidad de que aquél prevea los mismos con severos condicionantes o estime incluso su no regulación. Dada la posibilidad de que en estas circunstancias el Parlamento altere discrecionalmente —pese a las mayorías cualificadas que se exigen— el régimen jurídico de estos mecanismos, algunos de ellos muy importantes en orden a consolidar las formas de gobierno parlamentarias sobre fórmulas de equilibrio interinstitucional, se estima más adecuada su inserción estatutaria a fin de evitar en mayor medida la eventualidad de crisis políticas que pudieran ocasionarse como consecuencia de cambios profundos adoptados únicamente por la mayoría parlamentaria. En cualquier caso nótese que en las CCAA de vía lenta donde se contenían las restricciones estatutarias tratadas en el primer epígrafe, tal opción no se brindaba al legislador, por lo que su remoción sólo podía ser llevada a cabo vía reforma estatutaria, para cuya activación se exige un procedimiento de reforma más agravado que el establecido para la aprobación o modificación de cualquier ley autonómica, incluidas las de carácter institucional. En torno a las diferentes vías de reforma estatutaria y a la relevancia que tienen estas y otras cuestiones, véase la obra de A. GUTIÉRREZ LLAMAS, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Civitas, Madrid, 1991.

(27) F. LÓPEZ RAMÓN ilustra muy acertadamente esta idea al comentar que «Previsiones que en su día parecieron adecuadas para evitar el gigantismo y la burocratización de las Administraciones autonómicas, han terminado por configurarse como elementos negativos para el desenvolvimiento de la vida política en la Comunidad Autónoma». En su estudio titulado «Aragón», dentro de la obra colectiva dirigida por E. AJA *Informe Comunidades Autónomas 1994* (volumen 1), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pág. 149.

(28) Sobre los Acuerdos de 1992 y sus efectos en la definición territorial del Estado, véanse las aportaciones de A. HERNÁNDEZ LAFUENTE y M.^a A. GONZÁLEZ GARCÍA, «Los Acuerdos Autonómicos de 28-2-1992: negociación, contenido y desarrollo» en *Documentación*

ámbito institucional (29), sino en la ampliación competencial de aquellas Comunidades (30).

Administrativa, n.º 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), págs. 134-183; A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 81, 1993, págs. 103-128; SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1996.

(29) En alguna Comunidad se pretendió incorporar una serie de modificaciones institucionales en la misma reforma competencial de 1994. Sirva como ejemplo el proceso seguido en la Comunidad Autónoma de Aragón, donde las diversas fuerzas políticas presentaron varias propuestas de reforma. Por un lado, la denominada «reforma corta» (defendida por el PP y el PSOE), que pretendía introducir únicamente las materias objeto de transferencia de acuerdo con lo dispuesto en los Pactos de 1992 y en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Por otro, la «reforma amplia», cuyos partidarios (PAR y CCA-IU) aspiraban a una adaptación integral del Estatuto. Concretamente esta propuesta abogaba por incorporar, junto a nuevos títulos competenciales, la regulación de la cuestión de confianza y la facultad de disolución anticipada de la cámara con ciertos condicionantes, planteando también la supresión de la limitación estatutaria del número máximo de consejeros y defendiendo al mismo tiempo las retribuciones fijas a los diputados. Como ya se ha anticipado, las reformas estatutarias de 1994 tuvieron un contenido eminentemente competencial en concordancia con los Acuerdos de 1992, por lo que la «reforma amplia» quedaría abortada. Sin embargo ésta cristalizaría dos años más tarde gracias al consenso de todas las fuerzas políticas aragonesas, sentando un interesante precedente que será seguido en sus líneas maestras por el resto de CCAA de vía lenta.

Conviene recordar también que las singularidades que caracterizan a la Comunidad Autónoma de Canarias y la voluntad de sus fuerzas políticas de acometer una reforma estatutaria que superara con mucho los contenidos establecidos en los Acuerdos Autonómicos de 1992 determinaron, entre otras razones, que la reforma estatutaria de competencias inicialmente pensada para su entrada en vigor junto con las reformas del resto de CCAA de vía lenta se pospusiera dos años, retraso que sería aprovechado para incorporar también algunas modificaciones de naturaleza institucional que sin embargo no llegarían al nivel alcanzado en otras autonomías. En torno al proceso de reforma estatutaria llevado a cabo en dicha Comunidad, véase G. TRUJILLO, «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 141-174. Asimismo, J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 148 y ss.

Un profundo y detallado estudio de estas y otras cuestiones surgidas durante la tramitación de las recientes propuestas de reforma estatutaria se encuentra en la siempre imprescindible obra colectiva dirigida por E. AJA, *Informe Comunidades Autónoma... op. cit.*, publicada sin solución de continuidad desde el año 1992. Además de las valoraciones generales que se incluyen, constituyen una referencia de valor inestimable las crónicas de cada Comunidad, cuya elaboración corre a cargo de significativos exponentes del Derecho Público español. La gran cantidad de colaboradores que vienen participando en esta meritoria tarea nos lleva, lamentablemente, a no poder citarlos en estas líneas.

(30) Sin hacer mención a la muy nutrida doctrina que se ha pronunciado de forma unánime sobre el particular, baste traer a colación las propias leyes orgánicas de reforma de los EEAA de vía lenta aprobadas en 1994, cuyas exposiciones de motivos y preámbulos reconocían, de forma más o menos explícita, el carácter estrictamente competencial de las modificaciones adoptadas.

Ante esta nueva coyuntura comenzaron a esbozarse con mayor contundencia una serie de reflexiones cuya línea de acción común iba orientada hacia la conveniencia de potenciar, amén del nivel competencial de las CCAA de vía lenta —hasta alcanzar una práctica igualación con las de vía rápida—, una revisión en profundidad del apartado institucional, ya fuera adaptando la normativa interna autonómica o, principalmente, acometiendo un proceso de reforma estatutaria que insertara nuevos mecanismos o, al menos, reformulara normaciones desfasadas, en el convencimiento de que tales iniciativas redundarían en un fortalecimiento verdadero de sus sistemas parlamentarios y del propio modelo autonómico en su conjunto (31).

(31) Además de la necesidad manifestada en reiteradas ocasiones por la doctrina en orden a adoptar planteamientos renovadores en materia institucional, han de destacarse en el plano político los intentos del Gobierno del Partido Popular por suscribir con el Partido Socialista Obrero Español un nuevo Pacto Autonómico destinado a revisar los Estatutos de vía lenta conforme a los parámetros seguidos en las reformas de los EEAA de Canarias y, sobre todo, de Aragón —modificados en 1996—. En concreto, la oferta del Gobierno no sólo incorporaba la supresión de las limitaciones institucionales, sino que propugnaba una ampliación de competencias no asumidas en las reformas de 1994 —sanidad, ordenación del crédito, banca y seguros, etc.—. Las negociaciones finalmente no llegaron a buen puerto, debido a la negativa del PSOE a firmarlos por la no inclusión de la reforma del sistema de financiación autonómica como tema de debate. Un perfecto relato de todos estos extremos es efectuado por E. AJA en «Valoración general», *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, *op. cit.*, pág. 23. En similares términos se pronuncian el propio E. AJA y L. Díez Bueso en su «Crónica de Derecho Autonómico: las Comunidades Autónomas en 1996», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, págs. 290-291.

Quizá sea interesante en este momento resaltar la relevancia jurídico-política que tiene la incorporación estatutaria de determinados elementos del organigrama institucional para el pleno desarrollo del autogobierno autonómico, dada —entre otras razones— la especial protección que los EEAA dispensan desde la perspectiva de su reforma. Pero la inserción estatutaria de institutos típicos del parlamentarismo se erigirá en garantía total y expresión completa de su eficaz desarrollo cuando estas normas integren explícitamente dichos instrumentos mediante una regulación abierta o no restrictiva. El carácter garantista quedará un tanto devaluado si se excluyen o restringen en la propia letra de los EEAA las potencialidades de aquellos mecanismos que pueden resultar esenciales para la definitiva consolidación de su modelo institucional. En la hipótesis de que las disposiciones estatutarias no hagan alusión expresa a éstos, la discrecionalidad del legislador es absoluta, ya sea para adoptar una normativa amplia o restrictiva o para decidir finalmente su no regulación —sirva como ejemplo la ausencia en algunas autonomías de órganos auxiliares del Parlamento tales como el Defensor del Pueblo o un órgano fiscalizador de las cuentas de la Comunidad similar al Tribunal de Cuentas estatal—. Pese a los evidentes riesgos que puedan derivarse de la no previsión estatutaria de ciertos elementos, existen menos dificultades —pese a las mayorías cualificadas que se exigen— para remover una legislación restrictiva o para prever *ex novo* su puesta en marcha que las se encuentran si las prohibiciones o restricciones en materia institucional vienen reflejadas en la propia letra de los Estatutos.

En esta línea algunas CCAA encaminaron sus pasos hacia la modificación de su normativa interna con una doble finalidad: por un lado, eliminar o atenuar los perniciosos efectos que la antigua —o inexistente— regulación provocaba en el funcionamiento armónico de la Comunidad (32); por otro, servir de referente previo a su definitiva inserción estatutaria (33). A la vista de las iniciativas puestas en marcha y asumida la existencia generalizada de un clima de opinión favorable a la necesidad de acometer reformas institucionales en bloque, finalmente tomó cuerpo en el seno de cada Comunidad de vía lenta la idea de adecuar algunos aspectos estatutarios del aparato organizativo en aras a alcanzar un mejor funcionamiento y, con ello, un fortalecimiento de sus instituciones de autogobierno (34).

(32) En esta ocasión fue también Aragón la que en primer lugar acometió dicha tarea procediendo a la modificación de su ley de Gobierno (Ley 1/1995, de 16 de febrero). Entre sus novedades destacan, por un lado, la introducción de la potestad del Presidente de disolver las Cortes de Aragón (art. 11), aunque ésta quedaba condicionada al cumplimiento de varios requisitos (todos ellos —entre otros más— objeto de inclusión en la reforma estatutaria del año siguiente) y, por otro, la inserción de la cuestión de confianza (art. 23), ya regulada en la Ley 2/1983, de 29 de septiembre. La Comunidad Valenciana hizo lo propio con respecto a la disolución para la convocatoria de elecciones, aunque dicha facultad quedaba severamente limitada en cuanto a sus posibilidades de activación de acuerdo a lo dispuesto en el art. 12.4 del Estatuto (art. 64 de la Ley 6/1995, de 3 de abril). En el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se procedió ese mismo año a la reforma de su ley electoral (Ley 4/1995, de 21 de marzo), que entre otros aspectos modificó el porcentaje mínimo de votos necesarios para obtener representación parlamentaria, elevándolo del 3 al 5 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Las Cortes regionales de Castilla-La Mancha aprobaron la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, por la que se renueva la regulación del Consejo de Gobierno —destaca un endurecimiento del régimen personal de sus miembros— y se crea el Consejo Consultivo de la región. En 1996 Castilla y León aprobó la Ley reguladora de la cuestión de confianza y de la facultad de disolución anticipada (Ley 1/1996, de 27 de marzo), estando esta última sometida prácticamente a los mismos condicionantes fijados en la ley aragonesa y que también se incluíran —junto a otros— en su posterior reforma estatutaria. A finales de enero de 1997 la Asamblea de Madrid, dando cumplimiento a un viejo compromiso, aprobó su nuevo reglamento parlamentario, en el que destaca la supresión del sistema de retribuciones a sus parlamentarios mediante dietas para sustituirlo por una «asignación económica suficiente», anticipando en este punto los contenidos de la reforma estatutaria que se iba a aprobar al año siguiente.

(33) Ya incluso desde 1995 se fueron constituyendo en el seno de cada parlamento autónomo grupos de trabajo que tenían como objetivos principales conocer los problemas que aquejaban a cada autonomía y plantear un conjunto de soluciones que tanto en el ámbito competencial como en el institucional no habían encontrado una respuesta satisfactoria a nivel estatutario.

(34) La principal peculiaridad de estas reformas con respecto a las anteriores radica, al margen de su contenido, en que todas ellas han sido puestas en marcha por iniciativa de cada

Bajo estas coordenadas se han venido aprobando desde 1996 hasta el momento presente reformas estatutarias en todas las CCAA de vía lenta (35),

asamblea autónoma, dato muy positivo que revela no sólo el alto nivel de concienciación existente en el ámbito interno de la Comunidad acerca de los principales problemas que aquejaban a ésta, sino también la firme voluntad de sus instituciones por dar una respuesta acorde a sus necesidades particulares sin que ésta haya de provenir indefectiblemente de pactos autonómicos generales. Como fiel reflejo de esta genuina voluntad renovadora resulta ilustrativo citar algunos pasajes de la exposición de motivos de la reforma del Estatuto de La Rioja, en la que se establece que la reforma surge «[...] a partir de una iniciativa nacida en la propia Cámara, lo que hace que esta reforma refleje la voluntad del pueblo riojano».

Al hilo de estas consideraciones no debe orillarse sin embargo la influencia que pudo tener el anuncio de negociaciones sobre la firma de un nuevo Pacto Autonómico, cuyos contenidos en materia institucional no diferían en exceso de los incorporados finalmente en las reformas estatutarias aprobadas. Por otro lado ha de tenerse en cuenta que excepto en Castilla-La Mancha y Extremadura, el resto de las CCAA de vía lenta eran gobernadas por el PP, principal partido impulsor del frustrado Pacto. Y a todo ello cabría añadir que los dos grandes partidos de implantación nacional llegaron en cada Comunidad a un consenso sobre las materias objeto de reforma que también se proyectaría en la posterior tramitación ante las Cortes Generales, en la medida en que éstas han respetado el núcleo principal de las propuestas aprobadas por los parlamentos autónomos.

(35) El número de la disposición, su fecha de aprobación, la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto se ve reformado así como la fecha de publicación son, siguiendo un orden cronológico, los siguientes: Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (Canarias —BOE núm. 315 de 31 de diciembre—); Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (Aragón —BOE núm. 315 de 31 de diciembre—); Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio (Castilla-La Mancha —BOE núm. 159 de 4 de julio—); Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio (Murcia —BOE núm. 143 de 16 de junio—); Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (Madrid —BOE núm. 162, de 6 de julio—); Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre (Cantabria —BOE núm. 313, de 31 de diciembre—); Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero (Principado de Asturias —BOE núm. 7, de 8 de enero—); Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (La Rioja —BOE núm. 7, de 8 de enero—); Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero (Illes Balears —BOE núm. 8, de 9 de enero—); Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (Castilla y León —BOE núm. 8, de 9 de enero—); y, por último, Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo (Extremadura —BOE núm. 109, de 7 de mayo—).

Dada la gran similitud existente entre las modificaciones institucionales adoptadas, se antoja oportuno su estudio conjunto agrupándolas por materias. Dicha semejanza ha obedecido fundamentalmente a dos factores: la existencia de un cuadro de limitaciones institucionales muy parecido y la coincidencia existente entre los dos grandes partidos políticos de implantación nacional a la hora de fijar los contenidos de las reformas. Un seguimiento de la tramitación llevada a cabo en los parlamentos autónomos revela cómo en algunos momentos se pretendieron incluir modificaciones de cierto alcance que, sin embargo, no se plasmarían finalmente en las propuestas aprobadas y remitidas al Congreso de los Diputados. Sirvan como ejemplo, entre otras, las frustradas iniciativas presentadas en la Asamblea Regional de Murcia para incorporar la figura del Defensor del Pueblo o para suprimir la referencia al posible carácter infraprovincial de la circunscripción (art. 24.2), así como la tentativa iniciada en Castilla-La Mancha para eliminar la necesidad de la circunscripción electoral provincial (art. 10.2).

con la sola excepción de la Comunidad Valenciana (36). Pues bien, en ellas se ha venido declarando de un modo más o menos explícito la necesidad de acometer reformas que adecúen su organigrama institucional y sus criterios de funcionamiento a los nuevos tiempos y, sobre todo, al incremento de competencias (37). En un contexto especialmente proclive a la potenciación de los regímenes parlamentarios autonómicos, las reformas estatutarias de las CCAA de vía lenta tienen esta vez un marcado componente institucional centrado en torno a cuatro grandes modificaciones que podríamos calificar de generales, no sólo porque las mismas han sido asumidas —salvo rara excepción— por parte de todas ellas, sino también por gozar de una gran relevancia en el marco institucional, ya que dichos cambios inciden precisamente en aquellos aspectos más problemáticos de la regulación estatutaria inicial. En concreto las principales modificaciones se circunscriben al reconocimiento estatutario del derecho de disolución anticipada, la ampliación de los reducidos períodos ordinarios de sesiones de las asambleas, la eliminación del sistema de dietas de los parlamentarios y, por último, la supresión estatutaria de la limitación del número de consejeros con responsabilidad ejecutiva.

De todas formas ha de constatarse que el conjunto de las reformas institucionales se extiende más allá de estos cuatro grandes apartados, por lo

(36) Por lo que respecta a la propuesta de reforma de la Comunidad Valenciana, ha de señalarse que la convocatoria de elecciones autonómicas para el 13 de junio de 1999 significó la caducidad de los trabajos que la Ponencia nombrada a tal efecto había iniciado en el seno de sus *Corts*. Pese a ello es de esperar que en la próxima legislatura se retomen con renovada ilusión las iniciativas conducentes a una reforma consensuada del estatuto valenciano. Teniendo en cuenta tanto la amplia interpretación dada por vía reglamentaria al precepto estatutario regulador de los períodos de sesiones (art. 14.3) como la inexistencia de restricciones en materia de retribuciones a los parlamentarios, y a la vista de los temas que parecen haber suscitado la mayor atención de las fuerzas políticas valencianas, cabe aventurar que los contenidos de carácter institucional objeto de debate durante la tramitación de esa hipotética reforma estatutaria se centrarán, principalmente, en la inclusión estatutaria del derecho de disolución anticipada y en la eliminación del número máximo de consejeros con responsabilidad ejecutiva. Una visión de los temas que se vinieron barajando como susceptibles de ser incluidos en la reforma finalmente frustrada del Estatuto valenciano en M. VIVANCO COMES, «Perspectivas de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 22, 1996, págs. 334 y ss.

(37) Acudiendo a los preámbulos y exposiciones de motivos de las reformas estatutarias cabe observar cómo en ellas se proclama, aunque con formulaciones distintas, la idea de que después de una larga etapa de afianzamiento, se estima necesario profundizar en la capacidad de autogobierno de sus instituciones, para lo cual la reforma del Estatuto debe cumplir, esencialmente, dos objetivos fundamentales: por una parte, asumir mayor número de competencias y, por otro, proceder a un reforzamiento de la forma de gobierno parlamentaria. Por su claridad en este sentido consúltense las exposiciones de motivos de las reformas de los Estatutos madrileño y extremeño.

que tras su estudio haremos mención a otras modificaciones estatutarias que bien pudiéramos calificar de puntuales, tanto por el hecho de que no se han aprobado en todas las CCAA de vía lenta como porque afectan a elementos de menor trascendencia de acuerdo con la perspectiva abordada en este trabajo.

B) *Reformas generales*

- 1) Inclusión estatutaria de una modalidad restrictiva de disolución anticipada: sus diferencias con el modelo flexible de las CCAA de vía rápida

Se trata a nuestro juicio de la modificación de mayor significación, ya que su previsión estatutaria permite en principio fortalecer la posición del Presidente autonómico —y, por extensión, del Gobierno— frente a las potestades asamblearias revocatorias de la confianza, impidiéndose con ello que la creación de esta figura quede condicionada a la decisión discrecional del legislador. Con el reconocimiento de la disolución anticipada en los EEAA se logra, por consiguiente, que los sistemas de gobierno autonómicos se vean potenciados y alcancen mayores cotas de equilibrio interinstitucional, en consonancia con los principios que hoy en día inspiran el parlamentarismo racionalizado. La indudable relevancia que a estos efectos tiene su inclusión en la norma básica de la Comunidad ha llevado a que todas las reformas estatutarias —salvo las de Canarias e Illes Balears— (38) hayan

(38) El reconocimiento de la disolución anticipada en la Comunidad canaria ha sido una posibilidad planteada en varias ocasiones. En 1991 se trató de regular la figura mediante ley autonómica, pero tal pretensión —en forma de anteproyecto— fracasó al entender el Consejo Consultivo que su regulación por ley podría resultar antiestatutaria, con lo que parecía dejarse abierta la vía de su inclusión en el propio Estatuto mediante la oportuna reforma. Cuando ésta comenzó su tramitación en el parlamento isleño, se presentaron propuestas que incorporaban dicha potestad presidencial, pero finalmente se desecharon. La tramitación posterior ante las Cortes Generales —como era previsible— tampoco la incluiría. Teniendo en cuenta que en el ánimo de los estatuyentes afluía una voluntad de revisar ciertas lagunas y de mejorar el funcionamiento global de las instituciones autonómicas, resulta un tanto chocante que no se procediera a la definitiva regulación estatutaria de la disolución anticipada, salvo que ello hubiera obedecido a un ánimo por evitar perniciosas consecuencias en la peculiar organización institucional de las islas o a otra serie de razonamientos que desconocemos. En el Estatuto balear, por su parte, tampoco se ha estimado oportuna su inclusión. En este caso, tal decisión podría encontrar su explicación en la singular estructuración institucional

incorporado dicha atribución presidencial con unos contenidos prácticamente idénticos (39). No obstante llama poderosamente la atención el hecho de que la regulación estatutaria finalmente adoptada resulte sin excepción bastante restrictiva, por cuanto la activación de la potestad disolutiva en estas CCAA queda supeditada a variados condicionantes que limitan su ejercicio en mayor medida que en cualquiera de las dos modalidades

interna de la Comunidad, en tanto que la puesta en marcha del mecanismo de disolución anticipada acarrearía asimismo la disolución de los Consejos Insulares. Ello ha hecho que se mantenga la redacción originaria del art. 19.2 de su Estatuto, en virtud del cual el Parlamento solo podrá ser disuelto en el supuesto de que hayan transcurrido sesenta días a partir de la primera votación para la investidura sin haber obtenido ningún candidato a la presidencia de la Comunidad la confianza de la asamblea. Recordemos que el Estatuto valenciano tampoco tiene incorporada esta figura, ya que los trabajos iniciados para su reforma han decaído como consecuencia de la convocatoria para la celebración de las elecciones autonómicas (*vid. supra* nota núm. 36).

Antes de continuar con estas y otras cuestiones directamente relacionadas con las reformas estatutarias, conviene tener muy presente que con independencia de cuál sea el marco institucional finalmente resultante en cada Comunidad, ha de respetarse —como no podría ser de otra manera— la voluntad del estatuyente para configurar, en ejercicio de su competencia exclusiva y de conformidad con los preceptos constitucionales sobre la materia, el régimen institucional que tenga por conveniente en cada momento. Esta reflexión habrá que hacerla, por tanto, extensiva a los casos en los que se adviertan previsiones estatutarias que como consecuencia de las reformas adoptadas o al margen de ellas, puedan constituir excepciones a la dinámica general seguida por el resto de CCAA o resultar *a priori* un tanto atípicas.

(39) En concreto la regulación de la disolución anticipada se encuentra plasmada en los siguientes preceptos estatutarios: Aragón: art. 23; Murcia: art. 27, apartados 4 y 5; Madrid: art. 21.2; Castilla-La Mancha: art. 22; Cantabria: art. 23; Principado de Asturias: art. 25.3; Castilla y León: art. 23; La Rioja: art. 17.6 y Extremadura: art. 34. Sin embargo era precisa otra adaptación estatutaria para asegurar una inclusión pacífica de esta atribución presidencial. En efecto, había que eliminar aquellas previsiones estatutarias que en algunas de estas CCAA impedían expresamente cualquier posibilidad de disolución de la asamblea que no fuera la que se activa automáticamente tras el transcurso de dos meses sin elegir Presidente. En lógica consecuencia con lo anterior se ha procedido a la supresión de esta prohibición en los Estatutos de Murcia —art. 27.3—, Cantabria —art. 10.3—, Principado de Asturias —art. 25.1—, La Rioja —art. 18.3— y Extremadura —art. 20.2—. Recordemos que en el Estatuto de Castilla-La Mancha aquella prohibición era aún más explícita (su art. 10.1 establecía que las Cortes no podían ser disueltas hasta la terminación de su mandato —*vid. supra* notas núms. 15 y 23—), pero también ha desaparecido como consecuencia del reconocimiento del derecho de disolución anticipada.

de disolución anticipada existentes con anterioridad a dichas reformas (40). Además de los requisitos habituales en la regulación de esta figura (previa

(40) A este respecto quizá resulte oportuno recordar que el régimen jurídico de la disolución anticipada previo a la aprobación de las reformas estatutarias estaba estructurado en torno a dos grandes sistemas o tipos configurados por los legisladores autonómicos. En un lado estaría el grupo de CCAA de vía rápida (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), en donde la posibilidad de activar el derecho de disolución anticipada se ha articulado de manera flexible, esto es, ajustándose a los patrones habitualmente utilizados en la regulación de este instituto. En el otro se situarían las CCAA de vía lenta (Madrid, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla y León), territorios que han dispensado un tratamiento normativo de la disolución anticipada menos flexible o más restrictivo en comparación con los cuatro casos anteriores. En la medida en que sus contenidos concretos ya han sido tratados en la nota núm. 25 (*vid. supra*), me remito a lo dicho en la misma.

Las reformas estatutarias aprobadas a partir de 1996 han aportado novedades significativas en torno a este tema, pero estimamos que algunas de ellas son susceptibles de recibir críticas no del todo positivas. Ya se ha puesto de manifiesto que entre los principales logros de las reformas estatutarias ocupa un lugar destacado el reconocimiento de la disolución anticipada en nueve de las doce CCAA de vía lenta, en la medida en que su asunción en una norma de este rango contribuye a fortalecer el equilibrio institucional y a consolidar los sistemas de gobierno autonómicos. Sin embargo, el avance que ello supone no se va a traducir materialmente en un régimen jurídico similar al actualmente vigente en las CCAA de vía rápida, sino que incluso va a ser algo más rígido o restrictivo que el hasta entonces dispuesto por los legisladores de las autonomías de vía lenta. Concretamente, la inclusión estatutaria del derecho de disolución anticipada se ha efectuado en los nueve casos a través de la implantación mimética de un modelo muy estricto compuesto por todos y cada uno de los requisitos, límites o prohibiciones previstos en la legislación precedente aprobada por las cuatro CCAA de vía lenta, lo que ha dado lugar a la conformación de un tipo de disolución anticipada todavía más agravado que el dispuesto en la ordenación precedente de estas Comunidades.

En directa relación con estos planteamientos ha de hacerse mención a los cambios experimentados en esta materia en las CCAA de Madrid, Aragón y Castilla y León, territorios que como consecuencia de la asunción estatutaria de este tipo de disolución anticipada han visto alterado el marco en el que sus presidentes podían acordar la misma. Efectuando una comparación con la situación anterior puede apreciarse un endurecimiento de las condiciones, ya que a los requisitos anteriormente exigidos por el legislador, el Estatuto ha añadido otros que limitan aún más las posibilidades para hacer uso de dicha potestad presidencial. Así la reforma del Estatuto madrileño incorpora como novedades las prohibiciones de acordar la disolución cuando falte menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se haya convocado un proceso electoral estatal o durante el primer período de sesiones —art. 21.2—. La reforma aragonesa añade únicamente este último límite temporal —art. 23—, mientras que la de Castilla y León adiciona a los contenidos antes fijados en la ley la imposibilidad de acordar la disolución cuando se haya convocado un proceso electoral estatal —art. 23—. En virtud de lo expuesto consideramos que para estas Comunidades la ordenación estatutaria de la disolución anticipada ha significado en alguna medida un paso atrás. Ciertamente es que con su asunción en la norma básica de la Comunidad se otorga a los presidentes autonómicos una garantía jurídica para su utilización superior a la que se obtiene de su reconocimiento

deliberación con el órgano ejecutivo colegiado, prohibición de llevar a cabo la disolución en el momento en que esté tramitándose una moción de censura —evitando utilizar la disolución como respuesta al planteamiento de aquella— e imposibilidad de acordar nuevamente la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento —impidiendo así una utilización reiterada del mecanismo—, se han establecido limitaciones estatutarias de otro orden. En concreto se ha dispuesto la imposibilidad de activar la disolución en el primer período de sesiones y durante el último año de la legislatura, así como cuando esté abierto un proceso electoral estatal; y finalmente se ha previsto que el período de legislatura de la nueva asamblea elegida tras la disolución anticipada terminará cuando el de la cámara disuelta hubiera de haber finalizado (41).

legislativo, pero no lo es menos que con la multitud de requisitos que se exigen en la nueva regulación, se reduce en mayor medida su capacidad de decisión. En cualquier caso nótese que el resto de CCAA (salvo Canarias, Illes Balears y Comunidad Valenciana) también se ha decantado por adoptar esta variable especialmente agravada de disolución anticipada.

(41) Esta última exigencia es quizás la que más problemas podría suscitar, en la medida en que puede generar una sensación de transitoriedad que en nada ayuda a consolidar el prestigio de la propia institución parlamentaria. De cualquier modo, ha de destacarse que ésta es precisamente la distinción de mayor calado entre el sistema restrictivo de las CCAA de vía lenta y el flexible dispuesto por el legislador de las Comunidades de vía rápida.

Pese a las dudas razonables que cabe formular en torno a la idoneidad de incorporar algunos de estos requisitos, las reformas estatutarias incluyeron todos ellos sin ninguna reserva. Una inicial justificación para integrar estas limitaciones en la letra de los Estatutos cabe fundamentarla en la necesidad de mantener una cierta racionalidad del sistema, tratando de evitar con su inclusión que se produzca una sucesión descontrolada de comicios autonómicos o de que alguno de ellos pudiera celebrarse inmediatamente después de un proceso electoral estatal, supuestos todos ellos susceptibles de afectar negativamente a la estabilidad política de la Comunidad y al nivel de participación de su electorado. Sin perjuicio de la validez de los argumentos anteriormente esgrimidos, la explicación última a este régimen restrictivo implantando en las CCAA de vía lenta parece estar realmente en el hecho de que se ha estimado políticamente más conveniente la opción de mantener la celebración conjunta de las elecciones autonómicas en una fecha, objetivo que lleva a concebir la disolución anticipada como un último recurso únicamente ejercitable en situaciones de grave inestabilidad política —ello obliga a insertar fuertes condicionantes en su regulación—, frente a aquella otra opción que admite dicha atribución presidencial con escasas limitaciones pero que implica en consecuencia la imposibilidad de celebrar varias elecciones autonómicas al mismo tiempo.

A este respecto hay que significar la peculiar situación creada como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, que modificó la LOREG a los efectos de celebrar simultáneamente el 13 de junio de 1999 las elecciones autonómicas de 13 CCAA, las elecciones locales y las elecciones al Parlamento europeo (disposición adicional quinta). Dado que en esas 13 CCAA los comicios se han solido celebrar —por prescripción estatutaria en buena parte de los casos— el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, la pretendida unificación de fechas

En consonancia con todo lo expuesto no resultaría descabellado proclamar, a modo de conclusión, que el estatuyente de las CCAA de vía lenta, separándose claramente del modelo flexible vigente en las autonomías de vía rápida y haciendo prevalecer motivaciones de carácter político y electoral frente a otras de carácter más técnico-jurídico, ha optado por la adopción de un modelo de disolución anticipada más restrictivo, poco congruente con el espíritu que ha inspirado la renovación institucional de aquellas Comunidades y que en esencia supone una regulación a la baja de dicho instituto (42). Se con-

determinada por la reforma de la LOREG llevó a las Comunidades de Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias y Extremadura a aprovechar la reforma estatutaria iniciada para modificar también—en algunos casos de forma *in extremis*—aquellas previsiones estatutarias que únicamente mantenían aquella fecha fija sin prever, al mismo tiempo, la hipótesis de que ésta pudiera verse alterada por decisión del legislador electoral estatal con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales (Castilla-La Mancha, adelantándose a la propia reforma de la LOREG, llevó a cabo esta adaptación en 1997). El Estatuto valenciano también se encontraba en esta situación, ya que su art. 12.4 sólo prescribe que las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. Sin embargo no se ha acometido ninguna reforma en la línea adoptada por las CCAA antes citadas, de donde se infiere que la nueva fecha de celebración de elecciones dispuesta en la reforma de la LOREG resulta inconstitucional por contravenir dicho precepto estatutario. En efecto, esta situación totalmente contraria al ordenamiento jurídico no se ha subsanado, pese a que dicha reforma se aprobó con casi un año de antelación a la fecha proyectada de celebración de las elecciones. Es más, el Decreto 8/1999, de 19 de abril, del Presidente de la Generalidad Valenciana, confirmó la misma para el día 13 de junio (art. 2). Aunque el mantenimiento de esta irregularidad pudiera obedecer bien a una falta de previsión en torno a la necesidad de adecuar en tiempo y forma la normativa electoral de todas las CCAA afectadas por los cambios operados en la LOREG, bien a otra serie de razonamientos igualmente difíciles de justificar, no cabe duda de que este tipo de comportamientos evidencian lamentablemente cómo el interés político por celebrar simultáneamente las elecciones en dicha fecha se impone al estricto cumplimiento del ordenamiento vigente, vulnerando en este caso normas de rango estatutario.

Por último, y en relación con la modalidad de disolución automática tras dos meses sin elegir un candidato a la presidencia de la Comunidad, resulta de interés traer a colación la novedad introducida en el Estatuto cántabro, por virtud de la cual no se producirá la disolución automática pasado dicho plazo cuando éste concluya en el último año de la legislatura (art. 17), reproduciendo de esta manera la misma imposibilidad contenida desde un principio en el art. 15.2 del Estatuto castellano-leonés y que con ocasión de la reciente modificación pasa a ser el art. 17.3.

(42) Comparte esta opinión A. ARCE JANÁRIZ en «El lugar de los Parlamentos Autonómicos», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, pág. 213. Ni que decir tiene que la inclusión estatutaria del derecho de disolución anticipada del Parlamento constituye un avance de suma importancia para la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas parlamentarios autonómicos, pero se estima un tanto desproporcionado el hecho de que se haya integrado con tantas cautelas, por lo que quizás hubiera sido conveniente

solida así de manera prácticamente definitiva la inicial clasificación del régimen jurídico de la disolución anticipada, formulada en su momento sobre la base de la regulación adoptada por el legislador autonómico. Siguiendo aquellos criterios cabe afirmar, por tanto, que en el actual marco jurídico existen dos grandes modelos o sistemas de disolución anticipada: el flexible, fijado por el legislador de las CCAA de vía rápida, y el restrictivo, regulado ahora en los EEAA de las Comunidades de vía lenta y caracterizado por ser una versión agravada del régimen anterior dispuesto por el legislador, lo que implica una mayor limitación para ejercitar esta atribución presidencial y, consecuentemente, un mayor distanciamiento con el modelo de las CCAA de vía rápida (43).

2) Ampliación de los períodos ordinarios de sesiones

Su adaptación se erigía en una reivindicación inaplazable, más perentoria si cabe como consecuencia de la ampliación competencial de 1994. Bajo

una regulación estatutaria más flexible, confiando al legislador autonómico su posterior desarrollo. Se produce así la situación —un tanto paradójica— de que las Comunidades de vía rápida que no consagran dicha figura en sus EEAA gozan de mayor discrecionalidad a la hora de activar la misma que la que disfrutan las CCAA de vía lenta que han adaptado sus respectivos Estatutos en esta materia.

(43) Si bien en un primer momento esta distinción de sistemas podía no ser percibida con nitidez, las reformas estatutarias permiten actualmente apreciar la misma de forma más palpable. Y ello es debido a que la incorporación de la disolución anticipada en las CCAA de vía lenta se ha efectuado con arreglo a un modelo común, que al tiempo que elimina cualquier posible diferencia entre ellas —situación propia de la regulación anterior—, amplía su separación con respecto al modelo adoptado por las CCAA de vía rápida, en la medida en que el número de requisitos exigidos en la actual regulación estatutaria es incluso superior al requerido en su momento por el legislador de aquellas CCAA de vía lenta que previeron dicha atribución presidencial.

Sea como fuere, no resulta ocioso recordar a estos efectos que la ausencia de preceptos estatutarios en esta materia confiere una gran libertad al legislador autonómico, el cual puede crear o modificar el régimen jurídico de la disolución con mayor facilidad que cuando tales operaciones se llevan a cabo por vía estatutaria. Pero por otra parte también goza de discrecionalidad para decidir en un momento dado su eliminación, hipótesis que llegado el caso puede poner seriamente en peligro la estabilidad y el equilibrio interinstitucional inicialmente alcanzados. De todo ello cabe colegir que cuando el instituto de la disolución anticipada no se reconoce expresamente en el Estatuto de autonomía y su existencia se encuentra por tanto supeditada a la decisión del legislador autonómico, el presidente de esa Comunidad dispone de una garantía formal sustancialmente menor para su activación —aun cuando desde una perspectiva material las condiciones de ejercicio sean poco restrictivas— que en el caso de las CCAA que han introducido, aun con importantes limitaciones, dicha potestad en sus respectivos Estatutos.

estas circunstancias, se ha procedido tanto a tratar de mejorar el tenor literal de aquellos preceptos estatutarios que han sido objeto de una interpretación ampliatoria (Aragón, Castilla y León) como a suprimir la limitación de los cuatro meses en aquellos EEAA con una redacción más estricta, permitiéndose así que la celebración de los períodos ordinarios de sesiones se prolongue más allá de ese plazo, ciertamente insuficiente para desempeñar con total garantía y eficacia las atribuciones parlamentarias (44).

Del análisis del tenor literal de cada una de las reformas aprobadas sobre esta materia, cabría efectuar una división entre aquéllas que suprimiendo dicha limitación no han determinado el tiempo de duración del período ordinario de sesiones y las que además de eliminar la restrictiva previsión anterior sí precisan aquél en la nueva redacción. Dentro del primer grupo estarían las Comunidades de Aragón (art. 14.8), Murcia (art. 26.1), Principado de Asturias (art. 27.1) y Castilla y León (art. 13.5) (45), mientras que en el segundo se integrarían las Comunidades de Castilla-La Mancha

(44) La mayor virtualidad de la ampliación de los períodos de sesiones radica en que con ella se evitarán prolongadas etapas de vacación que redundan negativamente en el ritmo y efectividad de las tareas parlamentarias. Pero no es menos cierto que el fortalecimiento de la institución legislativa exigirá además la adopción de otras medidas complementarias directamente relacionadas con el funcionamiento ordinario de las cámaras autonómicas. En similares términos se pronuncia A. ARCE JANÁRIZ, en «El lugar de los Parlamentos Autonómicos»...*op. cit.*, pág. 214.

(45) Tomando como ejemplo la regulación aragonesa —la redacción de los Estatutos de las otras tres CCAA es prácticamente similar— el precepto en cuestión dispone que «Los períodos ordinarios de sesiones tendrán lugar entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo». Una interpretación literal del mismo podría inducir a pensar que la no fijación de un período mínimo o máximo de sesiones faculta al establecimiento de un plazo incluso inferior al de los cuatro meses —nótese que únicamente se hace mención a que habrán de celebrarse *entre* septiembre y diciembre y *entre* febrero y junio, sin que haya, por tanto, exigencia de cubrir un plazo determinado—. Pese a la —en nuestra opinión— no muy afortunada redacción de los nuevos preceptos estatutarios (parecen volver a reproducirse, en cierta medida, anteriores problemas interpretativos), éstos han de ser entendidos ampliamente, de modo que se posibilite la celebración de sesiones ordinarias hasta un período máximo de nueve meses. La amplia interpretación reglamentaria que en su momento se dio a la equívoca redacción de los antiguos arts. 14.8 del Estatuto aragonés y 12.5 del castellano-leonés invitan definitivamente a entender los nuevos en su sentido más favorable. En cualquier caso, estos problemas podrían haber quedado definitivamente subsanados si se hubiera hecho constar de manera más precisa el período en cuestión, tal y como se ha llevado a cabo en los EEAA de las Comunidades citadas en la nota siguiente.

(art. 11), Madrid (art. 14.1), Cantabria (art. 12.3), La Rioja (art. 18.5), Illes Balears (art. 24.4) y Extremadura (art. 27.2) (46).

El Estatuto de Canarias, al margen de otorgar una nueva ubicación al antiguo art. 11.5 —pasa a ser el 12.6—, no ha acometido ninguna otra adaptación, pero ello obedece a que por vía reglamentaria se ha venido efectuando una interpretación del precepto que amplía notablemente la duración de cada período de sesiones (47).

3) Supresión del sistema de dietas

En anteriores pasajes ya hubo ocasión de aludir a los problemas derivados del establecimiento de límites retributivos en las asignaciones de los parlamentarios y la necesidad de articular mejoras al respecto, en especial tras la ampliación competencial de 1994. El aumento de responsabilidades en el ejercicio del autogobierno y la decisión de ampliar los períodos ordinarios de sesiones llevaban ineludiblemente a suprimir también los caducos sistemas de dietas y a posibilitar la instauración de un modelo de retribuciones de carácter fijo o periódico.

Pues bien, entre las CCAA de vía lenta que padecían estos problemas y que han reformado sus EEAA cabe distinguir, por una parte, entre las Comunidades cuyos Estatutos han procedido simplemente a suprimir la prohi-

(46) En la nueva redacción dada a sus respectivos Estatutos se observa con mayor claridad que además de suprimir la referencia a los cuatro meses, el período de sesiones queda fijado estatutariamente por un período concreto de nueve meses. Así en el Estatuto madrileño se dice expresamente —art. 14.1— que los períodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero *de* septiembre a diciembre y el segundo *de* febrero a junio (la cursiva es nuestra). Otro tanto ocurre en las reformas estatutarias de Castilla-La Mancha y La Rioja. A similar conclusión ha de llegarse en el caso de las reformas de los Estatutos de Cantabria y Extremadura, pese a que la redacción de sus respectivos preceptos difiera un tanto. En concreto la fórmula empleada en estas dos Comunidades dispone que «Los períodos ordinarios de sesiones serán *los* comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio el segundo» (la cursiva es nuestra). Constatéase que siendo la redacción muy similar a la expuesta en los EEAA citados en la nota anterior, la utilización en ambos preceptos del artículo determinado «los» precisa sin lugar a discusión el período de celebración de las sesiones en el propio texto estatutario.

En el Estatuto de las Illes Balears, por su parte, la modificación de su art. 24.4 establece expresamente que el Parlamento se reunirá durante ocho meses al año, comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo.

(47) De todos modos hubiera sido deseable haber aprovechado la oportunidad de la reforma estatutaria para formular una redacción más precisa del precepto en cuestión, a fin de evitar cualquier problema interpretativo que pueda surgir al respecto.

bición de percibir retribuciones periódicas y, por otra, aquéllas en las que además de eliminarla han previsto expresamente que los parlamentarios autonómicos perciban una asignación a determinar por la asamblea (48).

Tampoco el Estatuto canario introduce novedades en la materia, aunque en esta ocasión se debe a que la regulación estatutaria inicial no establecía limitación alguna al respecto (49).

4) Eliminación de la prohibición del número máximo de consejeros

Como en los casos anteriores, el progresivo avance en el proceso de descentralización política podía verse seriamente afectado si no se procedía

(48) Dentro del primer grupo figurarían los Estatutos aragonés (supresión del antiguo art. 18.7), castellano-manchego (desaparición del antiguo art. 10.4), murciano (eliminación del art. 25.4), cántabro (supresión del art. 11.3), riojano (otro tanto con su art. 18.8), balear (su nuevo art. 23.2 elimina la prohibición), castellano-leonés (desaparición del viejo art. 11.5) y extremeño (supresión del antiguo art. 26.3). Sobre esta cuestión cabe reproducir los comentarios efectuados en la nota anterior en relación con los problemas interpretativos generados por aquellas reformas estatutarias que simplemente se limitan a eliminar determinadas restricciones sin incorporar una regulación más detallada. No obstante defendemos la idea de que la falta de reconocimiento estatutario del sistema de retribuciones fijas no ha de significar necesariamente que el legislador autonómico se decante por el mantenimiento del precario estatus retributivo de sus representantes. Antes bien, el espíritu inspirador de las reformas y el hecho concreto de que se haya procedido a eliminar las antiguas referencias al sistema de dietas nos conducen inexorablemente a entender que las reformas deben tener como finalidad principal una mejora en las condiciones retributivas de los parlamentarios.

Los únicos Estatutos que además de suprimir la prohibición de retribuciones fijas contemplan el derecho de los parlamentarios a percibir una asignación fija son los de Madrid (junto a la supresión de su antiguo art. 10.4, el nuevo art. 11.3 impone que los diputados «[...] percibirán una asignación [...]») y el del Principado de Asturias (reformulación en un nuevo art. 26.4). En este sentido, la Asamblea de Madrid aprobó, a los dos días de la entrada en vigor de la reforma del Estatuto, la Ley 12/1998, de 9 de julio, de reforma de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad. En virtud de dicha ley se establecen dos sistemas de retribución de los parlamentarios autonómicos en función de que opten o no por un régimen de dedicación exclusiva a las funciones parlamentarias. Así los que se decanten por la dedicación exclusiva sólo podrán percibir asignaciones económicas por el desempeño de aquellas funciones inherentes a la condición de Diputado (nuevo artículo 5.4), mientras que a los que no opten por este régimen se les mantiene el sistema de retribución de dietas por asistencia.

(49) No obstante hubiera sido deseable ver también garantizada estatutariamente dicha prerrogativa tanto en la Comunidad canaria como en aquellas otras que solo se dedican a hacer desaparecer la restricción en cuestión. Con todo, ha de valorarse positivamente la mera supresión de la prohibición de percibir retribuciones fijas, por cuanto constituye de por sí un avance considerable en comparación con la situación anterior.

también a adaptar las anquilosadas estructuras de los ejecutivos autonómicos. En este punto las variaciones de mayor relevancia se han centrado en la eliminación del requisito estatutario que no permitía superar el número de diez consejeros con responsabilidad ejecutiva. Así, todas las CCAA de vía lenta, a excepción de Canarias, han suprimido una limitación cuya preservación se estimaba difícilmente conciliable con la necesidad de disponer de un ejecutivo capacitado para adaptarse con eficacia y prontitud a las nuevas circunstancias que concurren en el desempeño de sus atribuciones (50).

Como resumen de todo este epígrafe se puede afirmar que las modificaciones estatutarias en estas cuatro materias han sido asumidas prácticamente por todas las CCAA de vía lenta de una manera homogénea. Las excepciones de mayor relieve las protagonizan las Comunidades canaria y balear, que en el libre ejercicio de su potestad de autoorganización y frente a lo que ha sido la regla general, no han reformado sus Estatutos en un aspecto tan importante como es la incorporación de la disolución anticipada. A esta excepción habría que añadir también la no eliminación de la prohibición del número máximo de consejeros en el Estatuto canario.

C) *Reformas puntuales*

Pero además de estas modificaciones que hemos calificado como generales, ha de destacarse el hecho de que en algunas CCAA de vía lenta se ha procedido a la adopción de una serie de reformas estatutarias que se han proyectado sobre otros elementos más concretos de su andamiaje institucional. El ánimo renovador se ha extendido así a algunos aspectos del sistema parlamentario autonómico que no gozan de especial trascendencia, pero cuya reforma puede contribuir en buena medida a sentar las bases del mismo de un modo más efectivo y, por ende, a alcanzar un mayor grado de armonía

(50) En este punto las reformas estatutarias han vuelto a operar de modo similar a como lo han hecho en los dos casos anteriores, esto es, suprimiendo la prohibición en cuestión. Para comprobarlo véanse los Estatutos ya reformados de Aragón (art. 24.2), Castilla-La Mancha (art. 13.2), Madrid (art. 22.2), Murcia (32.2), Cantabria (art. 18.2), Principado de Asturias (el antiguo art. 33.3 queda suprimido), La Rioja (art. 24.2), Illes Balears (art. 32.2), Castilla y León (art. 19) y Extremadura (art. 35). Frente al criterio unánimemente adoptado por todas las CCAA de vía lenta, ha de significarse que el Estatuto de Canarias tampoco ha abordado esta reforma, manteniéndose en consecuencia dicha prohibición en la actual regulación estatutaria (nuevo art. 16.3). En igual situación se encuentra el Estatuto valenciano, cuyos intentos de reforma se han visto frustrados como consecuencia de la convocatoria de elecciones autonómicas y la consiguiente disolución de la cámara.

institucional en aquellas Comunidades que han acometido adaptaciones de este tenor. Su finalidad, pues, no es otra que la de pulir ciertas deficiencias de entidad menor o de alcance reducido, aunque tal afirmación debe ser tomada con las debidas cautelas, en tanto en cuanto su asunción estatutaria puede tener en ciertos casos una relevancia política nada desdeñable.

En consecuencia este apartado pretende, sin ánimo de exhaustividad, tratar de mostrar las más significativas novedades de carácter complementario que se han incorporado en algunos Estatutos de las CCAA de vía lenta (51). Al margen de algunos cambios de denominación tanto de la propia Comunidad como de sus instituciones representativas y de gobierno (52), dividiremos el cuadro de reformas puntuales en tres bloques, en función de su directa relación con el órgano parlamentario, con el poder ejecutivo o con su sistema de relaciones.

- a) En cuanto a las modificaciones que afectan a los parlamentos autonómicos, destacan el aumento experimentado en el número mínimo y máximo de miembros de las asambleas castellano-manchega y murciana (53) y algunas adaptaciones efectuadas en el estatuto de los

(51) En la mayor parte de los casos las modificaciones responden a la conveniencia de conferir rango estatutario a determinados elementos ya regulados por el legislador autonómico, si bien en ocasiones obedecen a la voluntad de incorporar por primera vez un órgano o elemento no regulado con anterioridad por el legislador o también al deseo de mejorar la confusa redacción anterior. Pero estas modificaciones no se han dado en todas las CCAA de vía lenta, bien porque estas materias ya se encontraban previstas desde un principio en algunos Estatutos o porque finalmente no se ha estimado conveniente su consagración en esta categoría normativa.

(52) A modo de ejemplo simplemente señalaremos que en la reforma asturiana el nuevo art. 2 cambia la denominación de la Comunidad Autónoma, de forma que ahora pasará a denominarse «Principado de Asturias». Otro tanto ocurre en el caso balear (el art. 1.2 sustituye la anterior denominación por la de «Illes Balears»). En las reformas estatutarias de Cantabria (art. 22) y La Rioja (art. 15) se pretende modificar la denominación del Consejo de Gobierno por la de Gobierno, mientras que la asamblea legislativa, antes denominada Asamblea Regional y Diputación General, respectivamente, pasará a llamarse Parlamento. En el Estatuto madrileño se ha hecho lo propio con el órgano ejecutivo (art. 22).

(53) Si en la anterior regulación del Estatuto murciano el número de parlamentarios oscilaba entre 35 y 45, el art. 24.2 dispone ahora que «[...] no será inferior a cuarenta y cinco ni superior a cincuenta y cinco diputados regionales». Similar operación se ha llevado a cabo en el Estatuto castellano-manchego (antes entre 40 y 50 y ahora entre 47 y 59 —art. 10.2—). En este último además se añade como novedad respecto a la regulación derogada la fijación del número mínimo de representantes por cada circunscripción, determinado por la cifra de representantes que estaban asignados a cada provincia antes de la aprobación de la reforma. En el momento de escribir estas líneas no se tiene constancia de que en Castilla-La Mancha se haya aprobado la ley que proceda a concretar todos estos extremos, por lo que la ampliación proclamada, tras casi dos años desde la aprobación de la reforma estatutaria, permanece pendiente. Otro tanto ocurre en la Región de Murcia, si bien la adaptación de su Estatuto es más reciente.

parlamentarios por parte de las reformas balear y extremeña (54). En el Estatuto canario por su parte se ha elevado la barrera electoral y se ha redactado en otros términos el proceso de elección de los órganos de dirección de la cámara (55), mientras que la reforma extremeña introduce una regulación más detallada de éstos. Algunos Estatutos regulan con más detalle la figura del defensor del pueblo autonómico, en tanto que otros la incluyen por primera vez (56). También ha de

(54) La reforma balear refuerza el cuadro de incompatibilidades, y aunque mantiene la posible duplicidad de los cargos de diputado autonómico y consejero insular, concede ahora la opción de renunciar a uno de ellos sin perder el otro (art. 37). El Estatuto extremeño también acomete pequeñas modificaciones en este ámbito, eliminando en su nuevo art. 22 la previsión anterior que consagraba la compatibilidad del cargo de miembro de la asamblea con la de concejal y diputado provincial.

(55) En su disposición transitoria primera, apartado segundo, se establece que, en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento canario, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido al menos el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular, o sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma (anteriormente era el veinte y el tres por ciento, respectivamente). Sobre esta nueva redacción del apartado segundo, el Defensor del Pueblo interpuso en 1997 un recurso de inconstitucionalidad, al considerar que el criterio de reparto de escaños establecido en dicha disposición vulneraba el mandato de proporcionalidad fijado en el artículo 152.1 de la CE, amén de estimarlo contrario a los artículos 1.1, 9.2 y 3, 14 y 23 de la CE y al nuevo artículo 9 del propio Estatuto canario. Pues bien, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1998, de 1 de diciembre, rechazó estas alegaciones al entender, con un argumento basado en la autonomía institucional de la Comunidad Autónoma, que el nuevo reparto de escaños no vulneraba los criterios de proporcionalidad derivados del artículo 152.1 de la CE. La nueva redacción que se da al art. 11 —que pasa a ser el 12— suprime la exigencia de que los miembros de la Mesa sean elegidos por mayoría absoluta, pero en el mismo precepto se prevé que la elección del Presidente del Parlamento de Canarias se hará por mayoría absoluta y no por mayoría de sus miembros —como en su anterior redacción—. Ha de destacarse asimismo la creación de una Comisión General de Cabildos Insulares (art. 12.3), como órgano de participación de los Cabildos en el Parlamento dotado de funciones consultivas e informativas, y que como bien indica G. Trujillo, recuerda a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado. En «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general...», *op. cit.*, pág. 150. En similares términos se pronuncia J.J. LÓPEZ AGUILAR, para quien la previsión de este nuevo órgano supone un claro intento de potenciar la participación de los órganos de gobierno y administración insular en la articulación del sistema político regional canario. En *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, *op. cit.*, pág. 169.

(56) En el primer caso han de situarse las reformas de las Comunidades canaria —art. 14— y balear —art. 29—, en las que la forma de elección, el estatuto personal y las funciones de la institución quedan más definidos en comparación con la regulación precedente. El reconocimiento estatutario de esta figura se produce por primera vez en las reformas de Cantabria (se utiliza la misma denominación que su homónimo estatal —art. 16—), Castilla y León (su art. 14 prevé la figura del Procurador del Común) y Extremadura (su art. 52 exige que una Ley de la Asamblea creará y regulará el régimen jurídico y el funcionamiento de un órgano similar al Defensor del Pueblo).

aludirse a las novedades incorporadas en los Estatutos asturiano y extremeño en materia de delegación legislativa, al preverse en ellos por primera vez la posibilidad de delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley (57). Por último habría que hacer mención a algunas modificaciones producidas en el régimen de los senadores autonómicos (58).

En todos estos casos, la inserción de esta figura la convierte —en palabras de G. TRUJILLO— en una institución de autogobierno de carácter necesario, ya que desaparece la discrecionalidad del legislador autonómico para decidir su creación. En su trabajo «Canarias», *Informe Comunidades Autónomas 1996, ... op. cit.*, pág. 154. Esta libertad, sin embargo, parece haberse otorgado al legislador riojano en el nuevo art. 22 de su Estatuto, al disponer que la «[...] Comunidad Autónoma podrá crear mediante ley [...]» una institución similar a la del Defensor del Pueblo (la cursiva es nuestra). Sorprendentemente y salvo error u omisión, los Estatutos de Castilla-La Mancha, Madrid, Principado de Asturias, Navarra y Murcia no hacen referencia expresa a este órgano, decisión que contrasta con su generalización en el resto de Estatutos. En esta última, por ejemplo, la razón principal por la que se ha renunciado a su inclusión estatutaria parece deberse a que la Comisión parlamentaria de Peticiones y Defensa del Ciudadano viene ejerciendo funciones muy similares a las que habitualmente desempeñan los defensores del pueblo autonómicos.

En cualquier caso la falta de reconocimiento estatutario no obsta, evidentemente, para que tal figura exista y ejerza sus funciones por decisión del legislador autonómico —tal y como venía ocurriendo en alguna CCAA con anterioridad a la reforma estatutaria—, pero resulta evidente que su consagración expresa en una norma de rango estatutario reforzaría en gran medida su posición institucional.

(57) Nuevos arts. 24 bis del Estatuto asturiano y 19.2 j) del extremeño, precepto este último que contiene una regulación muy detallada sobre el particular. Con su inclusión estatutaria se pretenden desterrar problemas jurídicos que pudieran derivarse de la existencia de delegaciones legislativas sin habilitación estatutaria expresa. Por ello es de lamentar que los EEAA de Canarias y Murcia no incorporaran dicha garantía en su proceso de reforma. De todas formas no son las únicas, por cuanto esta ausencia de previsión también la padecen los Estatutos del País Vasco, Andalucía y Comunidad Valenciana.

(58) En algunas CCAA las reformas estatutarias aprobadas han previsto que la designación de los senadores autonómicos se hará para el período de legislatura de la asamblea autonómica, modificando la anterior regulación que les vinculaba a la legislatura de las Cortes Generales (Canarias —art. 13 d—, Castilla-La Mancha —art. 9.2 e— y Cantabria —art. 9.8—). En otras se establece por primera vez en la norma estatutaria su vinculación temporal con la cámara autonómica (Murcia —art. 23.2— y Extremadura —art. 19.2 e—). En los Estatutos castellano-leonés —art. 15— y balear —art. 28.1— se suprime el requisito de ser miembro de la cámara para desempeñar el cargo de senador autonómico y tanto en este último como en el riojano —art. 19.1 L— se adopta una nueva redacción más detallada de los preceptos que regulan la figura en cuestión. Por último, la reforma del Estatuto canario —art. 13 d— establece también como novedad que una vez aceptado el cargo de senador autonómico tras su elección entre los miembros del Parlamento, se deberá renunciar a la condición de diputado autonómico. En torno al régimen jurídico de los senadores autonómicos sigue resultando imprescindible consultar la obra de P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1995.

- b) Entre las reformas estatutarias que modifican aspectos complementarios de los órganos de gobierno han de significarse especialmente las adoptadas en relación con la elección del presidente autonómico (59). Asimismo se aprecian ajustes en la regulación del estatuto de los miembros del Gobierno (60) y novedades en el reconocimiento expreso de órganos de consulta y de asesoramien-

(59) En este punto es el Estatuto castellano-manchego el que más adaptaciones ha experimentado. En primer lugar, y en consonancia con la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero, en la que como es sabido se declaró inconstitucional el art. 4.2 de la Ley de Gobierno vasca de 1981 (que otorgaba al Presidente del Parlamento Vasco la potestad de refrendar el nombramiento del Presidente autonómico), se hacía necesaria la desaparición del art. 14.2 del Estatuto castellano-manchego, que contenía una previsión similar. Asimismo no puede pasarse por alto la introducción de un nuevo inciso en el art. 13, según el cual la futura ley de Gobierno, a aprobar por mayoría de tres quintos de la cámara, incluirá la limitación de los mandatos del Presidente. Esta previsión se ha visto materializada con la aprobación de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, que introduce una limitación de ocho años como período máximo de ejercicio de dicho cargo. Ni que decir tiene que la adopción de esta medida tiene evidente trascendencia y abre nuevos frentes en el desarrollo de su sistema parlamentario de gobierno, ya que entra en juego una variable no habitual en la regulación *jurídica* de la institución susceptible, por su originalidad, de ser exportada a otras CCAA. La reforma extremeña pretende por su parte reordenar el proceso de proposición y elección del Presidente autonómico al facultar al Presidente de la cámara para proponer candidatos, con lo cual se logra una mayor simplificación del procedimiento (nuevo art. 31).

(60) En relación con la figura de los vicepresidentes, ha de resaltarse que el anterior art. 15 del Estatuto castellano-manchego exigía que debía tener en todo caso la condición de diputado, requisito que se elimina en la nueva redacción. El de Madrid hace lo propio con su antiguo art. 21.2, que pasa a ser ahora el 22.2. El Estatuto de La Rioja permite ahora la creación de esta figura (art. 24.2) y el de Canarias ha efectuado un cambio de ubicación (nuevo art. 18.2). En el Estatuto cántabro cabe observar un endurecimiento del sistema de incompatibilidades, impidiendo a los miembros del Gobierno ejercer cualquier actividad profesional o mercantil (art. 18.6). En este apartado también ha de hacerse mención a la incorporación en los Estatutos castellano-leonés (art. 21) y riojano (art. 24.4) del fuero especial para los miembros del Gobierno, no prevista en la anterior redacción y consistente en atribuir el conocimiento de los delitos al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal Supremo en función de si éstos se cometen o no en el territorio de la Comunidad. Otro tanto cabe decir de la reforma asturiana —art. 35 bis—, con la particularidad de extenderse a los casos de responsabilidad civil en el ejercicio de sus cargos, tal y como ya se preveía en Andalucía o Castilla-La Mancha. El nuevo art. 40 del Estatuto extremeño, amén de establecer expresamente la responsabilidad penal de la misma forma que en los casos anteriores, incluye también la civil, siendo exigible en todo caso —esto es, sin distinción por razón del territorio— ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad. Por último las reformas habidas sobre este tema en los Estatutos madrileño (art. 25) y balear (arts. 31.6 y 32.5) se han limitado únicamente a renumerar su anterior regulación.

to y control económico-financiero en varios EEAA que no contenían anteriormente referencias explícitas a los mismos (61).

- c) No podría cerrarse este apartado sin hacer mención —siquiera de forma somera— a aquellas modificaciones estatutarias que han introducido alguna novedad en el sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo autonómicos. Por su relevancia política, destacaremos la definitiva inclusión estatutaria de la cuestión de confianza en las tres CCAA de vía lenta que permanecían pendientes de consagrarla en sus respectivos Estatutos (62).

(61) En esta línea habría que citar como hitos más relevantes la atribución en Canarias de rango estatutario a organismos auxiliares como el Consejo Económico y Social (art. 36) y la Audiencia de Cuentas (art. 61), que ya venían desempeñando sus funciones con anterioridad, al tiempo que se regula con mayor precisión la ya vigente institución del Consejo Consultivo (nuevo art. 44). La reforma balear incorpora por primera vez en su Estatuto a un Consejo Consultivo —art. 41—, un Consejo Económico y Social —art. 42— y una Sindicatura de Comptes —art. 46—, y lo mismo ocurre en la de Castilla y León (Consejo Consultivo —art. 24—, Consejo de Cuentas —art. 51— y Consejo Económico y Social —art. 54—). En el Principado de Asturias no se incorpora expresamente a su articulado la institución del Consejo Económico y Social, pero se aprueba un nuevo Título II bis que prevé como órganos auxiliares del Principado la Sindicatura de Cuentas del Principado —35 ter— y el Consejo Consultivo —35 quater—. En el Estatuto extremeño la principal novedad adoptada consiste en la obligación del legislador para proceder a la creación de un órgano de control económico y presupuestario —art. 53—. Hay CCAA que incorporan a sus respectivos EEAA la institución del Consejo Consultivo (Castilla-la Mancha —art. 13.4—, Cantabria —art. 38— y La Rioja —art. 42—). Por último la reforma del Estatuto madrileño sustituye al Tribunal de Cuentas estatal por una Cámara de Cuentas como órgano de control económico y presupuestario, sin perjuicio del control que corresponda a aquél (art. 44). Esta previsión estatutaria ha sido desarrollada mediante la aprobación de la Ley 11/1999, de 29 de abril, por la cual se crea la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, órgano al que se atribuye la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad. Resta decir como curiosidad que en 1997 la Región de Murcia procedió a la creación por ley (Ley 2/1997, de 19 de mayo) de un Consejo Jurídico de carácter consultivo, pero la reforma del Estatuto —aprobada un año después— no parece aludir al mismo.

Por su parte el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, en virtud de la cual se crea el Consejo de Navarra como superior órgano consultivo de la Comunidad.

(62) Estatutos de Aragón (art. 23), Castilla y León (art. 18) y Canarias (art. 21). De todas formas, el instituto de la cuestión de confianza ya se encontraba anteriormente regulado por ley en dos primeros casos (Ley 1/1995 —anteriormente prevista en la Ley 2/1983— y Ley 1/1996, respectivamente) y por reglamento parlamentario en el canario (art. 145). La novedad más significativa consiste en su integración en la letra de los Estatutos, por cuanto sus rasgos definitorios —tramitación, exigencia de mayorías, etc.— se ajustan prácticamente a lo que se disponía en su normativa interna y también a los patrones generales diseñados por el resto de CCAA. Por último en las Comunidades de Castilla-La Mancha (nuevo art. 20.3) y La Rioja (art. 24.6) se ha aprovechado la oportunidad para regular con más detalle esta potestad presidencial.

V. LA SIGNIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

1) Fases en el desarrollo de la estructura institucional autonómica

A tenor del análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios sobre la materia ha de confirmarse, como primera reflexión general, que los sistemas de gobierno autonómicos se encuentran sólidamente asentados sobre los principios definidores del régimen parlamentario. Ni siquiera las disparidades advertidas en los ámbitos de la organización interna de los órganos legislativo y ejecutivo y de las relaciones entre estos dos poderes logran empañar la afirmación anterior, por cuanto todos ellos comparten en esencia los mismos parámetros de funcionamiento, muy similares a su vez a los adoptados por el constituyente para articular la forma de gobierno estatal.

Pero si nos adentramos en los entresijos de la articulación institucional autonómica, cabe apreciar cómo su despliegue, más allá de la presencia de rasgos comunes, no se ha efectuado con arreglo a criterios homogéneos. Sin perjuicio de que las CCAA hayan podido modular sus sistemas parlamentarios en torno a unas pautas semejantes, ha de señalarse por otra parte que su desarrollo se ha llevado a cabo de manera diferenciada, debido fundamentalmente a la singular evolución de nuestro modelo de descentralización territorial. A estos efectos no debe olvidarse la decisiva influencia de los Acuerdos Autonómicos de 1981, cuyo ideal armonizador encerraba en la práctica severas limitaciones en aspectos competenciales e institucionales que en gran parte se incorporarían a los Estatutos de las Comunidades de vía lenta, lastrando con ello sus primeros años de andadura. La inicial distinción competencial entre dos grupos de CCAA en función de su vía de acceso a la autonomía tendría también su reflejo —a nuestro juicio innecesario—

En nuestra opinión las reformas estatutarias podrían haberse aprovechado para incorporar también la moción de censura individual contra los consejeros, concretando de este modo la habilitación genérica contenida en todos los EEAA. Lamentablemente los planteamientos renovadores iniciados en cada Comunidad no abordaron el tratamiento estatutario de esta cuestión, razón por la cual no se ha aprobado ninguna modalidad específica de responsabilidad política individual. Pese a ello abogamos porque en futuras reformas se plantee la conveniencia de incluir este mecanismo, ya que así se se completaría en esta sede el cuadro de instrumentos a través de los cuales se concretan los principios conformadores de los sistemas de gobierno parlamentarios.

en el ámbito institucional, el cual ha experimentado una evolución —hasta cierto punto paralela con la dimensión competencial— (63) en la que cabe apreciar dos grandes fases o períodos:

El primero, que abarcaría desde la creación de las CCAA hasta 1996, se ha caracterizado por una mayor libertad de las denominadas Comunidades de vía rápida y especial (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), territorios que han venido disfrutando de un elevado grado de autonomía institucional ante la práctica inexistencia de restricciones estatutarias

(63) Este paralelismo pretende reflejar el dato de la trayectoria similar que han experimentado los planos competencial e institucional en las CCAA de vía lenta. Para corroborar esta afirmación baste recordar que si en un primer momento estas autonomías disponían de un nivel competencial inferior al de las Comunidades de vía rápida, también padecían diversas limitaciones de carácter organizativo no incorporadas en los otros Estatutos, esto es, disponían —si se me permite la expresión— de un «nivel institucional» más restringido. Incluso entre las CCAA de vía lenta este paralelismo se aprecia si se tiene en cuenta que las Comunidades canaria y valenciana —que desde un principio gozaron de un *quantum* competencial superior al resto de CCAA de vía lenta en virtud de la LOTRACA y LOTRAVA— sólo incluyeron como restricción más relevante la limitación en el número máximo de consejeros. Por último el mencionado paralelismo también puede apreciarse si se repara en el hecho de que tras la reducción de las disparidades competenciales iniciada a partir de las reformas estatutarias de 1994, se ha puesto también en marcha un proceso de eliminación de las deficiencias institucionales más importantes mediante la supresión de las desfasadas restricciones estatutarias.

Sin embargo este paralelismo al que hacemos referencia se antojaba de todo punto innecesario, ya que así como existía una previsión constitucional expresa que limitaba temporalmente a las CCAA de vía lenta la asunción del máximo de competencias (art 148.2), no ocurría lo propio en materia de organización institucional. Es más, los únicos condicionantes constitucionales existentes en este ámbito eran los establecidos en el art. 152.1 para las CCAA de vía rápida (*vid. supra* nota núm. 6). En consecuencia las autonomías de vía lenta se encontraron desde sus comienzos con un cuadro de restricciones institucionales que no parecían tener justificación constitucional expresa. En función de ello entendemos que no resultaba en modo alguno necesario proceder a una limitación estatutaria del marco institucional de estos territorios, ya que el ejercicio del conjunto de competencias asumido inicialmente, aun cuando fuera notoriamente inferior, en nada se habría visto entorpecido —más bien todo lo contrario— si se hubiera decidido no incluir las restricciones y prohibiciones descritas en la primera parte de este trabajo. Por consiguiente creemos que el limitado cuadro de atribuciones adoptado inicialmente por estas Comunidades no exigía desde un punto de vista material o de racionalidad en el desempeño del autogobierno el establecimiento de tales reservas, de donde cabe colegir que la limitación competencial no tiene con carácter general por qué ir acompañada de limitaciones en el plano institucional. Pero ello no obsta para que se estime pertinente una adaptación de la normativa institucional que ha quedado desfasada como consecuencia de una ampliación competencial o de otra serie de circunstancias.

en la determinación de buena parte de su modelo organizativo. Muchas CCAA de vía lenta, por contra, asumieron las recomendaciones formuladas en los Pactos de 1981 —en menor medida las Comunidades canaria y valenciana—, lo que les llevó a construir modelos muy similares entre sí pero al mismo tiempo claramente diferenciados de los adoptados en las autonomías de vía rápida, puesto que incorporaron a sus respectivos Estatutos un cuadro de importantes restricciones en la determinación de los períodos de sesiones, la fijación del estatus retributivo de los parlamentarios y el establecimiento del número máximo de consejeros. Incluso algunos de ellos excluyeron toda posibilidad de que el legislador autonómico previera fórmulas de disolución anticipada.

Esta situación de partida comenzaría a cambiar tras las reformas estatutarias de 1994. La asunción por parte de las CCAA de vía lenta de nuevas competencias actuó como caja de resonancia, ya que no solo permitió a estas autonomías tomar mayor conciencia de las disfunciones vigentes en su entramado institucional, sino que también —y sobre todo— contribuyó a plantear seriamente la urgencia de eliminar innecesarias limitaciones en elementos importantes de la organización autonómica, si acaso más inadecuadas tras la ampliación competencial. Bajo este contexto se inicia propiamente en 1996 una segunda fase, que podríamos denominar de mejoras institucionales, en virtud de la cual cada Comunidad de vía lenta, tras unos primeros años de afianzamiento, expresa el deseo de fortalecer el régimen jurídico de sus instituciones. Resulta evidente que la consecución de este objetivo requería tanto la eliminación de las restricciones estatutarias más relevantes como el reconocimiento expreso de institutos habituales de los sistemas parlamentarios ausentes o prohibidos en la anterior regulación. Afortunadamente todo ello parece haber encontrado acomodo en las últimas leyes orgánicas de reforma de sus respectivos Estatutos, cuyos contenidos —descritos en apartados precedentes— permiten confirmar la apertura de una nueva etapa en la evolución institucional autonómica que aspira básicamente a lograr un mejor funcionamiento de sus órganos de representación y gobierno y, en fin, una mayor consolidación de sus sistemas parlamentarios.

2) Reformas estatutarias y homogeneidad institucional

Como ya se indicó en su momento, las últimas reformas estatutarias aprobadas no tienen un contenido exclusivamente organizativo, sino que

también incluyen títulos de carácter marcadamente competencial en aras a incrementar el nivel de atribuciones de las CCAA de vía lenta (64). De esta manera cabe señalar que junto al nacimiento de esta segunda fase que se dedica a mejorar sustancialmente la ordenación institucional, surge en el plano competencial una tercera que pretende completar la segunda fase —de ampliación de competencias— acometida en 1994. Pues bien, todas estas operaciones llevadas a cabo por el estatuyente parecen orientarse, de un modo más o menos explícito, hacia la conveniencia de ultimar el modelo territorial de Estado sobre la idea de una homogeneidad básica entre todas las CCAA (65).

(64) Algunas exposiciones de motivos de las reformas estatutarias son especialmente clarificadoras de la doble finalidad —institucional y competencial— de las modificaciones adoptadas. Por ejemplo la de Madrid señala que se deben potenciar las funciones y algunas reglas básicas de la organización y funcionamiento de su Asamblea y del estatuto personal de sus diputados, estimando finalmente que esta adecuación resulta absolutamente inaplazable para permitir la elevación del nivel competencial de su Comunidad —segundo gran objetivo—. Incidiendo en el plano institucional, la exposición de motivos de la reforma estatutaria extremeña indica que han de clarificarse las esferas correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo, de manera que permita un funcionamiento más correcto y mejor visualizado por los ciudadanos de la división de poderes, abriendo al mismo tiempo la posibilidad de creación de nuevos órganos que coadyuven a la mejora del funcionamiento institucional de la región.

(65) El debate sobre la uniformidad o diversidad de las CCAA remite en última instancia a la forma de Estado configurada en nuestro bloque de la constitucionalidad, y generalmente se ha abordado desde una perspectiva competencial. La asunción de nuevas competencias por parte de las CCAA de vía lenta reavivó la polémica sobre el carácter simétrico o asimétrico del Estado de las Autonomías, lo que ha llevado a significados exponentes de la doctrina iuspublicista española a tratar de despejar las dudas sobre un tema cuya clarificación resulta crucial para la definitiva consolidación de nuestro singular modelo descentralizador. Sobre el particular han de destacarse, entre otras, las obras colectivas *Uniformidad o diversidad de las CCAA*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1995; *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1996; *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997; Asimismo los monográficos que sobre esta cuestión se han publicado en las revistas *Documentación Administrativa*, núms. 232/233, octubre 1992 - marzo 1993 (monográfico sobre el Estado Autonómico); *Revista Vasca de Administración Pública* núms. 36 (II), 1993 (monográfico sobre el sistema de distribución de competencias: quince años de Estado de las Autonomías) y 47 (II), 1997 (monográfico sobre simetría y asimetría en el Estado de las Autonomías); *Autonomías*, núm. 20, 1995 (monográfico sobre los problemas y perspectivas del Estado de las Autonomías); y *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núms. 21 —1997— y 22, —1998— (monográficos sobre las perspectivas del Estado Autonómico).

Entre las aportaciones más destacadas no contenidas en las referencias anteriores, véanse, entre otras muchas, E. AJA, «La dimensión constitucional del hecho diferencial... *op. cit.*,

Desde la perspectiva institucional, y tomando como punto de referencia el bloque de modificaciones que hemos denominado generales, se puede aseverar en principio que con las reformas estatutarias aprobadas se ha alcanzado, tanto formalmente como desde el punto de vista de su contenido material —salvo en contadas excepciones (66) y al margen de cuestiones puntuales—, una homogeneidad con las CCAA de vía rápida en la regulación de los períodos ordinarios de sesiones, el apartado retributivo de los parlamentarios y el número de consejeros del Gobierno. En cambio, el análisis del marco normativo vigente del derecho de disolución anticipada revela la presencia consolidada de dos modelos claramente diferenciados en aspectos formales y materiales: por un lado, el previsto por las reformas estatutarias de las CCAA de vía lenta y, por otro, el que disfrutaban en la actualidad las Comunidades de vía rápida por decisión de sus respectivos legisladores.

Las disparidades de naturaleza formal entre uno y otro aluden a las distintas categorías normativas que se emplean para proceder a la regulación de la disolución anticipada. A este respecto señalemos que en las CCAA de vía lenta —a excepción de Canarias, Illes Balears y Comunidad Valenciana— se ha incorporado este derecho en los propios Estatutos, decisión que otorga al presidente de cada Comunidad una garantía de rango estatutario indisponible para el legislador autonómico. En el resto de CCAA, por el contrario,

págs. 163-185; J. C. ALLI ARANGUREN, «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos» (identidad, hechos diferenciales y asimetría), *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 25, 1998, págs. 52-149; J. GONZÁLEZ ENCINAR, «El Estado federal asimétrico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995, págs. 267-282; J. LEGUINA VILLA, «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, págs. 7-27; J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el 'hecho diferencial constitucionalmente relevante' », *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 25-74; del mismo autor, *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, op. cit.; F. REQUEJO, «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de razón práctica*, núm. 59, 1996, págs. 24-37; y F. RUBIO LLORENTE, «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución», *Claves de razón práctica*, núm. 25, 1992, págs. 10-14.

(66) Recordemos una vez más que las singularidades institucionales más relevantes entre las CCAA de vía lenta que han reformado sus Estatutos se encuentran en el Estatuto canario, que ha mantenido la limitación en el número máximo de consejeros y no ha introducido el derecho de disolución anticipada, y en el balear, que tampoco ha incorporado esta última facultad. Por otra parte recordemos que el Estatuto valenciano ha visto frustradas sus pretensiones de reforma, por lo que todavía mantiene las mismas singularidades que el caso canario.

dicha garantía brilla por su ausencia, es decir, la activación de aquella potestad derecho está únicamente investida, en su caso, de una garantía legal. Atendiendo a estas consideraciones, parece claro, por tanto, que en los Estatutos donde no se regula expresamente la disolución anticipada y, por extensión, cualquier otro mecanismo esencial de los sistemas parlamentarios (cuestión de confianza y moción de censura —País Vasco, Cataluña, Galicia—), el grado de protección jurídico-formal que se dispensa a estos institutos es sustancialmente inferior, puesto que su regulación queda condicionada a la decisión del legislador (67).

Tampoco son menos relevantes las diferencias que se observan desde la perspectiva material, esto es, atendiendo al contenido concreto de la regulación independientemente de la categoría normativa en que se prevea ésta. En principio todas ellas pueden resumirse en la idea de que el reconocimiento de la disolución anticipada en las CCAA de vía lenta se ha efectuado supeditando su ejercicio al cumplimiento de un mayor número de requisitos que el exigido en las autonomías de vía rápida. Ciertamente es que algunos de ellos no tienen gran trascendencia, en la medida en que se vinculan a determinados momentos de la legislatura. Pero no lo es menos que, en comparación con el régimen más flexible que por el momento disfrutaban los presidentes autonómicos de las CCAA de vía rápida, su obligado respeto implica una seria reducción de las posibilidades existentes para su puesta en marcha. De todo ello se deduce que la especial protección recibida por los elementos de la ordenación institucional como consecuencia de su regulación estatutaria, queda un tanto devaluada cuando ésta impone demasiadas cautelas o límites (68).

(67) En pasajes anteriores ya se ha hecho alusión a los mayores riesgos de inestabilidad política que pueden llegar a darse en el caso de que el legislador autonómico goce de total discrecionalidad para decidir la regulación de estas figuras, en la medida en que debe sortear menos dificultades para alterar las reglas de funcionamiento del sistema parlamentario. Pese a que tal eventualidad pueda producirse la cuestión ha de situarse en sus justos términos, ya que el legislador se ve constreñido en su actuación por las mayorías cualificadas que se suelen exigir para la aprobación o modificación de las leyes institucionales y que sitúan a estos institutos al abrigo de eventuales cambios pretendidos por una mayoría minoritaria.

(68) Las CCAA cuyos Estatutos no contengan referencias sobre la disolución anticipada carecerán de la garantía que para el Presidente supone su reconocimiento en una norma de ese rango, ya que la previsión estatutaria de esta atribución presidencial fortalece su posición institucional frente a una asamblea que no puede impedir su eventual puesta en marcha ni, obviamente, las consecuencias que se deriven de la misma. Pero cuando la regulación en esta sede se tome muy rígida, las dificultades para su materialización se ampliarán considerablemente,

Tanto desde una perspectiva formal como material cabe concluir, por tanto, que el régimen jurídico articulado en torno a la figura de la disolución anticipada no se ajusta, *de momento*, a patrones homogéneos. Sin embargo, no es ésta la única desuniformidad de cierta entidad, pues también se aprecian singularidades que afectan a aspectos jurídico-formales y materiales directamente relacionados con mecanismos esenciales de los sistemas de gobierno (69) y con otras piezas del engranaje institucional autonómico (70).

disminuyendo con ello el valor de la potestad disolutoria en el sistema de relaciones interpoderes. Sólo en estas circunstancias de excesiva rigidez la ausencia de regulación estatutaria podría ofrecer más garantías de ejercicio, siempre y cuando el legislador autonómico discipline esta figura con pocas limitaciones. Las reflexiones serán, por el contrario, de un tenor bien distinto cuando la discrecionalidad conferida al legislador autonómico por falta de regulación estatutaria expresa se emplee para regular el derecho de disolución anticipada —y por extensión, cualquier elemento de naturaleza institucional o del sistema de relaciones Parlamento-Gobierno— con múltiples condicionantes o incluso para decidir por cualquier motivo su no creación. En estos casos la garantía formal estatutaria, aun supeditada al cumplimiento de ciertos límites, también será desde una perspectiva material notablemente superior en comparación a la ofrecida por un legislador que proceda de cualquiera de los dos modos descritos con anterioridad.

(69) Si atendemos al marco jurídico-formal de la disolución anticipada resultante tras las reformas, resulta evidente que la inclusión estatutaria de dicho instituto en las CCAA de vía lenta ha elevado su «techo institucional» y al mismo tiempo ha aumentado las diferencias con otras CCAA en donde la disolución no se prevé en una norma de rango estatutario. En este sentido y en relación con otros instrumentos mediante los cuales se articula la exigencia de responsabilidades políticas, podemos apreciar que los EEAA del País Vasco, Cataluña y Galicia —Comunidades con un volumen competencial de primer orden— disponen de un grado de protección institucional inferior al resto de autonomías, pues no debe olvidarse que en esas tres Comunidades no se incluyó ninguna mención expresa a la cuestión de confianza o a la moción de censura, piezas básicas de toda forma de gobierno parlamentaria —recordemos que las CCAA de Aragón, Canarias y Castilla y León han elevado a rango estatutario la cuestión de confianza, «igualándose» en este punto con el resto de CCAA de vía lenta—. Siguiendo con estos planteamientos, podría decirse que desde una perspectiva formal las desigualdades se mantendrán hasta que las CCAA del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía no procedan a reformar sus respectivos Estatutos en las cuestiones más relevantes, de modo que en los de las tres primeras se incluyan al menos los aspectos esenciales de la cuestión de confianza, la moción de censura y la disolución anticipada y en los casos andaluz, canario, balear y valenciano se incorpore esta última. Otra cosa será que estas Comunidades deseen integrar esos u otros elementos con el mismo contenido que el establecido en los Estatutos recién reformados, especialmente por lo que respecta al derecho de disolución anticipada.

(70) Teniendo en cuenta que en cierta forma ya han sido comentadas en apartados precedentes y a fin de no agotar la paciencia del lector, nos abstendremos de efectuar un análisis pormenorizado de las diferencias intercomunitarias existentes en relación con el régimen jurídico de otros elementos de carácter organizativo (trámites procedimentales diferentes, existencia de circunscripciones infraprovinciales, desigualdades en la representación —igualitaria o

Pero el hecho de que sigan persistiendo estas u otras disparidades no debe interpretarse ni mucho menos como sinónimo de fracaso por la no consecución de una supuestamente pretendida homogeneidad institucional. Tratando de evitar debates nominalistas, entendemos que una clarificación del significado de estas reformas estatutarias ha de tener en cuenta cuando menos los siguientes extremos. En primer lugar, las diferencias advertidas no parecen en principio encontrar una justificación de rango constitucional que impida, en su caso, alcanzar la homogeneidad institucional mediante la oportuna reforma estatutaria (71). En segunda instancia, la homogeneidad absoluta se torna casi imposible por mor del principio de autoorganización, que determina la competencia exclusiva de cada Comunidad para regular con libertad el régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Y en tercer lugar ha de indicarse que, en sentido estricto, el objetivo primordial de las reformas no pasa inexcusablemente por la consecución de una homogeneidad institucional entre todas las CCAA, sino que pretende esencialmente fortalecer los perfiles parlamentarios de los sistemas de gobierno autonómicos de las CCAA de vía lenta, con independencia de que tal operación comporte un cuadro organizativo más o menos homogéneo en comparación con el dispuesto en otras CCAA.

no— de las circunscripciones, en función o con independencia de su población, desigual composición de las asambleas, limitaciones de los mandatos del Presidente, mantenimiento de un número máximo de consejeros con responsabilidad ejecutiva, disparidades en la regulación del fuero civil de miembros del Gobierno, del defensor del pueblo autonómico, de los senadores autonómicos, de los órganos consultivos y de asesoramiento del ejecutivo, etc.). En cualquier caso y con independencia de cuál sea el cuadro de singularidades finalmente resultante, ha de respetarse la opción legítima de cada Comunidad de articular con arreglo al principio de autoorganización el marco institucional que estime oportuno en cada momento.

(71) J. F. LÓPEZ AGUILAR opina que las diferencias estatutarias de carácter institucional (lo que él denomina «desuniformidades de orden no competencial») no son expresión de hechos diferenciales con fundamento en la Constitución, sino que se trata de simples opciones del poder estatuyente susceptibles de ser asumidas por las demás CCAA. En su trabajo «Constitución, autonomía y hecho diferencial...», *op. cit.*, pág. 31. En este sentido puede resultar interesante como elemento para la reflexión recordar nuevamente la peculiar previsión recogida en el art. 152.1 CE, que impone exclusivamente a las CCAA de vía rápida una determinada estructuración de su organización institucional, dejando en principio libertad a las demás para que adopten el diseño institucional que estimen más oportuno en cada caso. Con ello parece facultarse constitucionalmente a las CCAA de vía lenta para que puedan adoptar un modelo igual o, en su caso, distinto al genéricamente impuesto en aquel precepto para las autonomías de vía rápida. Sobre las implicaciones teóricas y prácticas de aquel precepto constitucional en la organización institucional autonómica *vid. supra* notas núms. 6 y 63.

En cualquier caso, más allá de la existencia de estas diferencias —la mayoría jurídico-formales—, lo realmente importante es que todas las CCAA tengan garantías materiales suficientes para desarrollar su entramado institucional, ya sea por habilitación estatutaria o legal. Solo así los entes autonómicos estarán en condiciones de poder adaptar su modelo organizativo y, por ende, de asegurar una progresiva vigorización de sus respectivos sistemas de gobierno en consonancia con los avatares que la práctica política vaya deparando en cada momento. Dado que las últimas reformas estatutarias han flexibilizado los restrictivos contenidos de la regulación institucional precedente, equiparándolos en sus rasgos principales a los que disfrutaban el resto de CCAA, cabe afirmar, a tenor de los datos manejados y salvo algunas excepciones (las disparidades en la disolución anticipada quizás sean las más destacadas), que se ha alcanzado *desde una perspectiva material* una homogeneidad sustancial entre todas las CCAA.

3) Valoración final: la idoneidad de las reformas

De acuerdo con las reflexiones hasta aquí esbozadas, creemos que la valoración de las reformas estatutarias no puede ser más que positiva. Así la supresión de las restricciones estatutarias analizadas constituye una solución de todo punto pertinente en orden a que los órganos autonómicos —principalmente las asambleas— asuman con mayores garantías los nuevos retos derivados de la ampliación competencial. En cuanto a la introducción de la disolución anticipada ha de resaltarse nuevamente su importancia en la consolidación del sistema de relaciones legislativo-ejecutivo, aunque quizás hubiera sido deseable una regulación estatutaria menos detallada a fin de no constreñir en exceso sus posibilidades de ejercicio. Por último las demás adaptaciones desempeñan un papel complementario que también ha de ser resaltado en su justa medida. En consecuencia con lo anterior, estimamos que el cuadro de reformas aprobado debe recibir desde una perspectiva técnica y salvando cuestiones de matiz una alta valoración en todos sus órdenes.

Éstas y otras consideraciones nos llevan a afirmar, en un planteamiento más general, que la principal virtualidad de estas reformas estatutarias consiste en que constituyen fiel expresión de la voluntad de cada Comunidad por asentar definitivamente el Estado de las Autonomías. Entre sus principales logros no solo se encuentra la ampliación de sus cotas competenciales, hasta hacer desaparecer prácticamente la tradicional clasificación que a estos efectos distinguía dos niveles de CCAA, sino también la mejora sustancial de aquellos aspectos organizativos que la práctica había demostrado notoriamente insuficientes o sumamente disfuncionales, consiguiendo reforzar en definitiva la posición institucional de sus respectivas asambleas y

ejecutivos. Pero en la medida en que siguen quedando cuestiones abiertas, cabe la posibilidad de que se articulen sucesivas fases en el proceso de perfeccionamiento institucional —hipótesis también aplicable al plano competencial—, por lo que no debe descartarse la eventual utilidad de estas reformas como referente o punta de lanza de próximas iniciativas que podrían afectar no solo a las CCAA de vía lenta (72).

En un momento como el presente, en el que desde algunos frentes se está poniendo en tela de juicio la propia validez del modelo autonómico, las reformas estatutarias operadas tienen una gran trascendencia jurídica y política por lo que suponen de avance significativo en orden a asegurar la consolidación del mismo. Pero todavía queda un buen trecho por recorrer. De ahí que deban aunarse todos los esfuerzos en pro de un desarrollo ordenado y coherente de nuestro Estado de las Autonomías. En esta línea se orientan las reformas estatutarias analizadas a lo largo de este trabajo, que no puede concluir sin proclamar nuevamente la gran significación de aquéllas, en tanto que constituyen un paso firme de cara a la futura culminación del autogobierno autonómico en sus dos dimensiones: la competencial y —no menos importante, como se ha tratado de demostrar— la institucional.

(72) En este sentido las autonomías de vía rápida deberían modernizar sus escuetas y ambiguas redacciones, de modo que las modificaciones principales a adoptar en el ámbito institucional podrían ir —como ya se ha indicado— en la línea de establecer expresamente en sus EEAA los instrumentos de exigencia de responsabilidad política. Pero también se han incorporado en algunas Comunidades otras novedades susceptibles de ser generalizadas a todas las demás, incluidas también las de vía rápida. Este reflexión no responde a una obsesión por conseguir finalmente un marco institucional homogéneo o simétrico —objetivo probablemente imposible de materializar—. Tan sólo se pretende llamar la atención sobre la eventual validez de algunas soluciones organizativas en aquellas autonomías que no las han tenido en cuenta —o lo han hecho de manera parcial— pero que podrían incorporarse a su respectiva normativa estatutaria en función de las ventajas que pudieran reportar a cada comunidad. Partiendo de una actitud dirigida a mejorar permanentemente los sistemas de gobierno, no debería excluirse la posibilidad de plantearse la idoneidad de aprobar propuestas de reforma estatutaria sobre los siguientes puntos —entre otros muchos—: la articulación de circunscripciones infraprovinciales; la ampliación del número mínimo de parlamentarios autonómicos; el reconocimiento expreso de retribuciones fijas en favor de los parlamentarios; la elección automática como Presidente de la Comunidad del candidato con más escaños tras fracasar el proceso de investidura; la supresión del número máximo de consejeros; la introducción de la moción de censura individual; la inclusión de la disolución anticipada o, en su caso, la supresión de límites en la regulación de aquellos EEAA que ya la han incorporado con anterioridad; la incorporación de la institución del Defensor del Pueblo autonómico y de órganos auxiliares de carácter consultivo y de asesoramiento económico-financiero; la limitación de los mandatos del Presidente o, en fin, el reconocimiento del fuero especial en materia civil a los miembros del Gobierno.